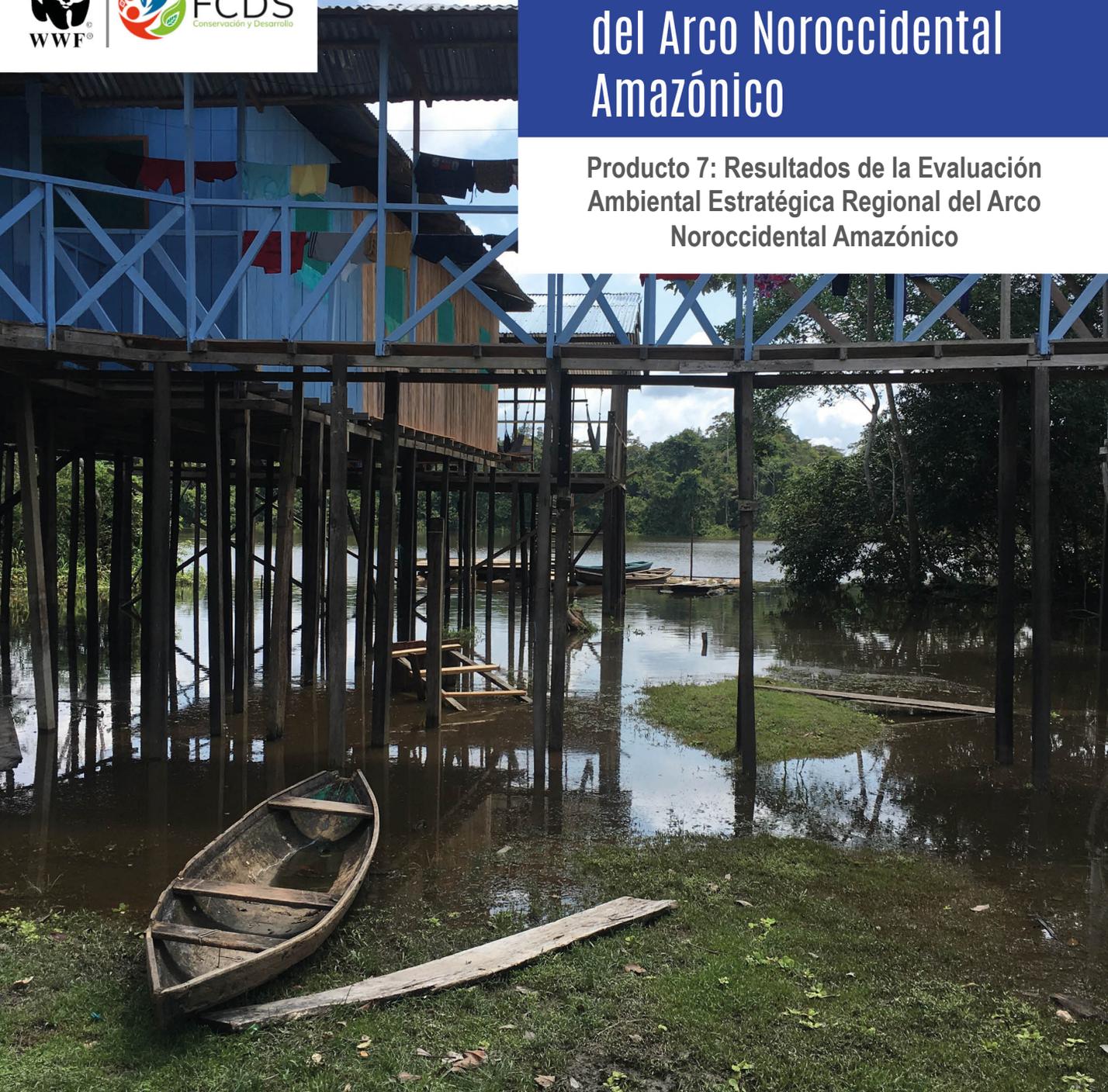


CONSORCIO WWF - FCDS



EAER del Arco Noroccidental Amazónico

Producto 7: Resultados de la Evaluación
Ambiental Estratégica Regional del Arco
Noroccidental Amazónico



El ambiente
es de todos

Minambiente



Corazón de la
Amazonía





El medio ambiente
es de todos

Minambiente

Evaluación Ambiental Estratégica Regional

EAER

del Arco Noroccidental
Amazónico

Documento de resultados

Septiembre, 2019



CONSORCIO WWF - FCDS

Comité de seguimiento interinstitucional

Mario Orlando López	Asesor Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana DAASU - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Ricardo Lara	Líder Pilar Desarrollo Sectorial – Visión Amazonía
Yanneth Bagarozza	Asesora para DAASU – Programa Corazón Amazonía
Eugenia Ponce de León	Asesora – Programa Corazón Amazonía
María del Carmen Cabeza	Profesional Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana DAASU - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Luis Alexander Mejía Bustos	Director General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía Corpoamazonía Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico CDA Cormacarena
Diana Castellanos Méndez	Directora Territorial Amazonía - Parques Naturales Nacionales
Marco Ehrlich	Científico y Tecnológico Instituto SINCHI

Equipo institucional

Rodrigo Botero	Director Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible
Adriana Rojas	Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible
Ximena Barrera	Directora de Política WWF Colombia
María Alejandra González	Oficial de mitigación cambio climático de WWF-Colombia
Mauricio Cabrera	Coordinador de política temas mineros WWF
Cesar Fredy Suarez	Coordinador de territorios y tierras resilientes de WWF Colombia

Equipo técnico

María Teresa Becerra Ramírez	Directora de proyecto
María Teresa Palacios Lozano	Coordinadora técnica
Adisedit Camacho Rojas	Profesional análisis políticas públicas
Diana Carvajal	Profesional análisis institucional
Diego Rueda	Profesional Social
Andrea Cristina Buitrago Castro	Profesional ambiental
Héctor Arsenio Tavera Escobar	Profesional SIG
Sandra Yanneth Bermúdez Marín	Profesional territorial
Elmer Muriel	Profesional territorial Putumayo
Jesús Iles	Profesional territorial Caquetá
Patricia Falla	Profesional planificación y ordenamiento territorial

Cítese como: WWF-FCDS, Evaluación Ambiental Estratégica del Arco Noroccidental Amazónico, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Programa Visión Amazonía, Proyecto Corazón de la Amazonia, Programa Rem. Colombia, 2019.



Evaluación Ambiental Estratégica Regional EAER del Arco Noroccidental Amazónico ANA

1. Presentación	7
2. Introducción.....	9
3. Metodología y enfoques.....	11
3.1 Enfoques	11
3.2 Ruta metodológica.....	12
4. Plan de participación y de comunicación de la EAER	15
5. Alcance de la EAER-ANA	17
5.1 El Arco Noroccidental Amazónico ANA: área de estudio, delimitación del espacio geográfico.....	17
5.1.1 Contexto regional de la Amazonia colombiana.....	19
5.1.2 El Arco Noroccidental Amazónico.....	20
5.1.3 Proceso histórico y la ocupación actual del territorio.....	21
5.1.4 Población y actores sociales en el Arco Noroccidental Amazónico.....	30
5.2 Dinámicas socioambientales de carácter estratégico en el territorio.....	35
5.2.1 Identificación de dinámicas socioambientales de mayor incidencia en la sostenibilidad del ANA	36
5.3 Marco de políticas y leyes, ambientales y sectoriales con incidencia en el ordenamiento territorial y la dinámica del territorio en el ANA: Planes, políticas y programas prioritarios	39
6. Bases de la EAER-ANA: Gobernanza y sostenibilidad	40
6.1 SOSTENIBILIDAD Y DESARROLLO SOSTENIBLE	40
6.2 PRIMERA COMPRESIÓN DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DEL ARCO NOROCCIDENTAL AMAZÓNICO: EL CONCEPTO DE GOBERNANZA	42
6.3 Componentes de la gobernanza territorial en el marco de la EAER	45
6.4 Objetivos generales ambientales y de sostenibilidad de la EAER-ANA	48
6.4.1 Objetivo general.....	48
6.4.2 Hipótesis	48
7. ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO AMBIENTAL DEL ARCO NOROCCIDENTAL AMAZÓNICO:	50
DINÁMICAS AMBIENTALES DE CARÁCTER ESTRATÉGICO DEL TERRITORIO: FACTORES PASIVOS, ACTIVOS Y CRÍTICOS	50
7.1 FACTORES CRÍTICOS: CAUSAS DIRECTAS DE DETERIORO SOCIOAMBIENTAL	50
7.1.1 CONFLICTOS DE USO DEL SUELO	51
7.1.2 CULTIVOS DE USO ILÍCITO	54
7.1.3 EXTRACCIÓN DE RECURSOS NATURALES	56
7.1.4 DINÁMICAS DE ACCESO A LA TIERRA	60
7.1.5 APERTURA DE VÍAS	62
7.2 FACTORES ACTIVOS: LAS FALLAS DE GOBERNANZA COMO CAUSAS INDIRECTAS, SUBYACENTES O RAÍZ	64
7.2.1 La medición de la Gobernanza territorial: gobernabilidad.....	67



7.2.2	Participación e incidencia para la gobernanza territorial.....	71
7.3	ESTADO DE LOS FACTORES PASIVOS: LAS CONSECUENCIAS DE LAS DINÁMICAS SOCIOAMBIENTALES DE MAYOR INCIDENCIA EN LA SOSTENIBILIDAD TERRITORIAL	
	76
7.3.1	Situación ambiental en ANA	76
7.3.2	Situación social en el área de la EAER	87
8.	PAISAJES PREDOMINANTES EN EL ANA.....	96
8.1	Tipologías de paisajes socioambientales predominantes.....	97
8.1.1	Estabilización y reconversión de paisajes ganaderos bovinos.....	97
8.1.2	Establecimiento y expansión de paisajes agroindustriales	100
8.1.3	Conformación de enclaves y de áreas de desarrollo minero y energético	102
8.1.4	Conformación y pervivencia de paisajes rurales campesinos agrícolas	103
8.1.5	Creación y administración de naturalezas protegidas y áreas silvestres resilientes	105
8.1.6	Resistencia cultural y reconocimiento de territorios étnicos y de otras colectividades	107
9.	Modelo de Evaluación Ambiental Estratégica Regional: Gobernanza y sostenibilidad, una evaluación desde el estado del conocimiento	110
9.1	Análisis de la relación de los factores críticos y la gobernanza.....	110
9.1.1	Dinámicas territoriales asociadas a la deforestación	110
9.1.2	Dinámicas municipales.....	111
9.1.3	Análisis de la relación entre gobernabilidad y los Factores Críticos priorizados en el ANA.	115
9.2	Sostenibilidad y gobernabilidad: relación desde el análisis espacial.....	120
9.2.1	Relación entre los índices de “sostenibilidad” y “gobernabilidad”	127
10.	Marco Ambiental Estratégico: análisis político institucional	129
10.1	Consistencia y concurrencia de las PPP de incidencia en la sostenibilidad del ANA	130
10.1.1	Enfoques predominantes y modelo de desarrollo	130
10.1.2	Directrices de incidencia directa en la sostenibilidad	130
10.1.3	Bases técnicas a la formulación de las políticas públicas que inciden en la sostenibilidad del ANA	131
10.1.4	Gobernabilidad en riesgo: la inacción del Estado y la suplantación de la política pública por actores, no gubernamentales, informales o ilegales.....	132
10.2	Oportunidades de acción desde el marco político.....	137
10.3	Reflexiones frente al análisis político institucional	142
10.3.1	Pertinencia de la oferta institucional del Estado en el ANA	143
10.3.2	El ANA como territorio que separa territorios	144
11.	Evaluación ambiental de las alternativas estratégicas	145
11.1	Fallas de gobernanza	145
12.	Factores Críticos de Decisión - FCD	153
13.	Visión para la región del ANA a 2030	156
14.	Prioridades de los actores estratégicos	159
15.	Recomendaciones para el desarrollo sostenible del ANA	160
15.1	Recomendaciones estratégicas	161

15.1.1	Debilidad en la implementación del ordenamiento territorial y productivo.....	161
15.1.2	Vacíos legales y de capacidades para abordar procesos de apropiación y acaparamiento de la tierra.....	163
15.1.3	Debilidades en la aplicación de la ley.....	165
15.1.4	Avances limitados en el desarrollo de mercados y alternativas productivas sostenibles	166
15.1.5	Políticas sectoriales descontextualizadas.....	167
15.1.6	Limitados mecanismos de participación e incidencia	169
15.2	Recomendaciones, criterios y lineamientos a la política ambiental	170
15.3	Recomendaciones, criterios y lineamientos a las políticas sectoriales.....	174
15.3.1	Política agropecuaria	174
15.3.2	Política mineroenergética	176
15.3.3	Sector Transporte	177
15.3.4	Política de Turismo.....	178
15.4	Recomendaciones, criterios y lineamientos a los entes nacionales en materia de ordenamiento territorial	178
15.4.1	Presidencia de la República.....	178
15.4.2	Departamento Nacional de Planeación	180
15.5	Recomendaciones, criterios y lineamientos a las políticas priorizadas	180
15.5.1	Políticas de educación Esta no fue una política priorizada, se recomienda hacerla parte de las políticas transversales que es donde fue identificada.....	180
15.5.2	Plan Nacional de Desarrollo	181
15.5.3	Política General de Ordenamiento Territorial.....	184
15.5.4	Política de tierras derivada del Acuerdo de Paz	185
15.5.5	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET derivados del Acuerdo de Paz	190
15.5.6	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.....	195
15.6	Recomendaciones y lineamientos a políticas transversales	198
15.6.1	Política de asentamientos humanos	198
15.6.2	Políticas de financiamiento	199
15.6.3	Política de defensa nacional.....	199
15.6.4	Recomendaciones, criterios y lineamientos a los entes territoriales	199
16.	Construcción de modelos de ocupación territorial para la sostenibilidad y el desarrollo sostenible.....	201
16.1	Escenarios alternativos de desarrollo para el Arco Noroccidental Amazónico.....	201
16.2	El Modelo de Ocupación Territorial para la Amazonía MOTRA: antecedentes	204
16.3	Los modelos de ocupación para transitar hacia la sostenibilidad del ANA.....	206
16.3.1	Modelo de transición a la preparación a la economía del futuro en enclaves de desarrollo minero-energético	206
16.3.2	Modelo de transición basado en la reconversión socioambiental productiva en paisajes ganaderos bovinos	209
16.3.3	Modelo de reorientación productiva territorial: Establecimiento y expansión de paisajes agroindustriales.....	210
16.3.4	Modelo de transición a la potenciación de las economías campesinas	212

16.3.5	Modelo de consolidación de áreas de ecosistemas naturales resilientes: cogestión y manejo integral del bosque	220
16.3.6	Modelo basado en la inclusión de colectivos étnicos	221
16.3.7	Modelo de transición a la reconstrucción de tejido ecológico territorial	226
17.	Mecanismos de integración entre los procesos de planeación: Red de competencias institucionales para abordar las fallas de gobernanza	228
17.1	Fortalecimiento de la articulación institucional y participativa para la efectividad de los instrumentos de ordenamiento territorial	229
17.2	Mecanismos para el fortalecimiento de gobernanza comunitaria	232
17.3	Apertura al cambio cultural y reconocimiento de la cultura amazónica	233
17.4	Mecanismos para el fortalecimiento de gobernabilidad	234
17.5	Políticas sectoriales orientadas al desarrollo sostenible para el ANA	236
17.6	Gobernabilidad de la política de tierras	240
17.7	Cadenas fuertes de mercados sostenibles y diferenciados	240

Evaluación Ambiental Estratégica Regional EAER del Arco Noroccidental Amazónico ANA

1. Presentación

En el escenario actual de construcción de paz, Colombia enfrenta grandes retos para asegurar a las poblaciones locales opciones de desarrollo que contribuyan a la estabilización definitiva, como lo propone la Política de Paz con Legalidad fijada para el periodo de gobierno 2018 - 2022. En un contexto de posacuerdo, la deforestación en Colombia es uno de los más grandes desafíos ambientales y sociales para el país. A pesar de que los resultados del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible e IDEAM) revelaron una reducción del área deforestada en 22.814 hectáreas (al pasar de 219.973 hectáreas en 2017 a 197.155 en 2018), las cifras siguen siendo alarmantes. La región con la mayor cantidad de pérdida de bosque sigue siendo la Amazonia con el 75 % del área deforestada a nivel nacional en el 2018, concentrada en tres departamentos: Caquetá (45,9 %), Meta (13,1%) y Guaviare (9,8 %).

En este contexto, el ANA, representa el área que enfrenta la mayor deforestación, asociada a la persistencia de dinámicas del conflicto armado y a la ilegalidad que inciden en procesos de deterioro socioambiental. En línea con las disposiciones de la Sentencia 4360/2018 de la Corte Suprema de Justicia que advierte el incremento de la deforestación en la Amazonia, esta región demanda de estrategias específicas para promover modelos de desarrollo acordes con las características ambientales, socioeconómicas y culturales que se reflejen en planes de acción de corto, mediano y largo plazo.

Es así como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la financiación del mecanismo REM y del proyecto GEF Corazón de la Amazonia, planteó la necesidad de realizar la Evaluación Ambiental Estratégica Regional (EAER) para la región conocida como Arco Noroccidental Amazónico - ANA, proceso implementado por el Consorcio conformado por World Wildlife Fund (WWF - Fondo Mundial para la Naturaleza) y la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS) entre Octubre de 2018 y Agosto de 2019.

La EAER - ANA es un instrumento de apoyo para la incorporación de la dimensión ambiental en la toma de decisiones estratégicas, usualmente identificadas con políticas, planes o programas y tiene como propósito “contar con las recomendaciones necesarias para incorporar criterios y elementos de carácter ambiental y de sostenibilidad en las decisiones y actuaciones sectoriales y territoriales”.

Se espera que los resultados de la EAER aporten recomendaciones e insumos para mantener y generar procesos de desarrollo que contribuyan a (i) prevenir, controlar y reducir la deforestación, (ii) gestionar el cierre de frontera agropecuaria, e (iii) incidir en la organización territorial de la franja de estabilización rural en el ANA.

De esta manera, la Evaluación genera un conjunto de recomendaciones para ser adoptadas por los actores competentes y estratégicos de incidencia en la región, invitando a la adopción de modelos de ocupación territorial que permitan la transición hacia la sostenibilidad territorial.

Estas propuestas de transición a la sostenibilidad socioecosistémica están mediadas por el fortalecimiento de la *Gobernanza territorial* a través de políticas nacionales, territoriales y sectoriales que motiven una gran alianza entre el Estado y la Sociedad Civil. Dicha alianza propone congregarse y comprometer a los diferentes actores del territorio, en la adopción de una **Visión Común** que garantice la preservación de los servicios ecosistémicos y el bienestar de las poblaciones.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible convoca entonces a los actores nacionales, regionales y territoriales a comprometerse con la implementación de estos modelos de transición y generar los mecanismos necesarios para lograr la visión común al 2030 en la que ***el Arco noroccidental de la Amazonía transite hacia un modelo de desarrollo sostenible y diferencial, fortaleciendo la gobernanza territorial, la conservación, la protección y la gestión del patrimonio natural y cultural, como contribución a la integridad del territorio, al bienestar de la población y a la equidad intergeneracional.***



2. Introducción

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es un instrumento de apoyo para la incorporación de la dimensión ambiental en la toma de decisiones estratégicas, usualmente identificadas con políticas, planes o programas¹. Teniendo en cuenta las dinámicas actuales de transformación del Arco Noroccidental del Amazonia - ANA, la EAE regional - EAER, tiene como propósito generar recomendaciones para la incorporación efectiva de criterios y elementos de carácter ambiental y de sostenibilidad en las decisiones y actuaciones sectoriales y territoriales desde las etapas más tempranas de la planificación y en los niveles más estratégicos de decisión.

El desarrollo de la EAER - ANA se adelanta a partir de la aplicación y adaptación de las pautas y lineamientos establecidos en la metodología desarrollada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL, y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia, los cuales contemplan siete fases orientadas al desarrollo de productos específicos, acompañados de una estrategia de participación y comunicación. En tal sentido, el presente documento refleja los resultados alcanzados en cada una de las fases mencionadas y de las estrategias complementarias para la vinculación de los actores estratégicos con incidencia en el ANA.

Es así que en primera instancia se presenta la ruta metodológica y los enfoques de la EAER-ANA, los cuales consolidan los métodos, herramientas y resultados principales aplicados durante la evaluación, incluyendo el Plan de participación y comunicación.

La siguiente sección aborda el Alcance de la EAER-ANA, para lo cual define y describe en primera instancia el área de estudio, así como los procesos históricos y la ocupación actual del territorio que han conllevado a la situación de deterioro ambiental en la región; presenta la focalización de las dinámicas socioambientales de carácter estratégico en el territorio identificando los Factores Pasivos, Activos y Críticos, para dar paso a la priorización de los planes, políticas y programas de mayor interés en relación con las dinámicas en mención.

Paso seguido, se enuncian las bases de la EAER-ANA, las cuales se proponen a partir de la primera comprensión de la dimensión ambiental estratégica del Arco Noroccidental Amazónico, fijando así los objetivos generales ambientales y de sostenibilidad de la EAER-ANA y la hipótesis enunciada a partir de la relación entre: Gobernanza y sostenibilidad, conceptos para los cuales se define el alcance en el ámbito de la EAER-ANA.

La siguiente sección denominada Estado del conocimiento sobre las dinámicas socioambientales, aborda el diagnóstico sobre los Factores Pasivos, Activos y Críticos, sintetizando los elementos de información disponibles sobre el estado biofísico y social de mayor relevancia en la región.

Para continuar con la comprensión de las dinámicas socioambientales, la EAER-AN identifica y presente los paisajes predominantes en el ANA, adoptando la propuesta conceptual del Instituto Alexander von Humboldt en relación con las Transiciones socioecológicas hacia la sostenibilidad, para lo cual analiza las principales tipologías de paisajes socioambientales predominantes en el ANA.

¹ Jiliberto & Bonilla (2008)

La sección siguiente, presenta los resultados de los análisis generados en cuanto a la relación entre los factores críticos, la gobernanza y la manifestación espacial de la sostenibilidad y la gobernabilidad territorial.

El capítulo siguiente aborda el Marco Ambiental Estratégico, descrito a través del análisis político institucional, partiendo desde las bases constitucionales y revisando el marco político del orden nacional, territorial, sectorial, ambiental, con énfasis en las políticas priorizadas (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Política general de ordenamiento territorial, Política de tierras y el Punto 1 del AFP: Desarrollo Agrario Integral, Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET y Plan Nacional Integral para la sustitución de los cultivos ilícitos PNIS).

Con los elementos anteriores, se presenta el Análisis de Alternativas Estratégicas, partiendo de las conclusiones sobre las Fallas de gobernanza, los Factores Críticos de Decisión – FCD - entendidos como los puntos críticos estratégicos sobre los cuales se construyen las recomendaciones estratégicas – y se presenta la red de competencias institucionales para abordar las recomendaciones para el desarrollo sostenible del ANA.

Dichas recomendaciones se estructuran en miras a la definición y construcción de una visión común para transitar hacia modelos de ocupación territorial para la sostenibilidad y el desarrollo sostenible los cuales se proponen a partir de la comprensión de las tipologías de paisajes existentes y las dinámicas socioambientales asociadas y su relación con las política e institucionalidad analizada.

Finalmente, se plantean los mecanismos de seguimiento a la implementación de las recomendaciones, las cuales se esperan sean adoptadas por cada uno de los actores y sectores con competencia en los factores críticos de decisión.

3. Metodología y enfoques

3.1 Enfoques

Para el desarrollo de la EAER – ANA se consideran los enfoques territorial y socioecosistémico, para la incorporación de la dimensión ambiental en la toma de decisiones estratégicas sobre políticas, planes o programas en consideración de los aspectos sociales y culturales (Jilberto & Bonilla, 2008, en Propuesta Técnica EAER).

Respecto al enfoque socioecosistémico, siguiendo las directrices de la Política para la Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos, se refuerza la EAER en las relaciones de las sociedades de la región con las dinámicas cambiantes del territorio, no sólo por su intervención antrópica tanto desde las políticas como desde los cambios directos sobre los usos del suelo, y la relación con la funcionalidad ecosistémicas y el bienestar de las poblaciones allí localizadas.

Desde el enfoque territorial, buscando la comprensión de la compleja red de vínculos e interacciones entre los factores ambientales, económicos, sociales y culturales que delimitan, determinan y orientan el desarrollo territorial, entendiendo la institucionalidad, los actores, las reglas del juego y otros determinantes que inciden en los procesos de toma de decisiones territoriales, en escenarios de posconflicto y nuevo gobierno nacional.

La EAER-ANA tiene como propósito evaluar un conjunto de políticas y sus implicaciones en un territorio y su relación de estas políticas con el Acuerdo de Paz en el nuevo gobierno (2018-2022). Este proceso conduce a la generación de recomendaciones de carácter integral para un territorio particular caracterizado por una base natural enormemente diversa y compleja, y en el que confluyen diversos intereses, figuras de ordenamiento, historia e interrelaciones sociales que definen los flujos y cambios en el territorio. En ese sentido para la presente EAER-ANA, se acogen los siguientes conceptos:

Como concepto de sostenibilidad, el adoptado desde el ámbito legislativo y que se plantea en los siguientes términos como aquel: “... que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades” (Congreso de Colombia, 1993).

Una dinámica “*describe cómo evoluciona un Sistema en un cierto periodo de tiempo identificando las causas que producen cambios en su estado*” (RAE, 2019);

Socioambiental es un concepto sistémico, holístico e integrador del ser humano en la naturaleza. Un Sistema Socio-ecológico se entiende como un sistema complejo y adaptativo en el que distintos componentes culturales, políticos, sociales, económicos, ecológicos, tecnológicos, etc., están interactuando (Resilience Alliance, 2010). Implica que el enfoque de la gestión de los ecosistemas no se centra en los componentes del Sistema sino en sus relaciones, interacciones e interdependencias.

Esta lectura de interrelaciones no es posible sin su expresión en el territorio. Las situaciones suceden en un territorio, determinado también y en gran parte por una base natural, una oferta propia, unas dinámicas ecológicas y flujos ecosistémicos existentes o en proceso de transformación. Así pues, en doble vía el territorio define ciertas dinámicas socioambientales y las dinámicas a su vez configuran el territorio, dinámicas que, en su gran mayoría, pasan por decisiones sociales y por tanto políticas.

Con la complementariedad de estos enfoques, socioambiental y territorial, se integran dinámicas de diversas índoles al análisis y priorización de las mismas en un escenario complejo de posacuerdo, nuevo gobierno nacional y próximamente, nuevos gobiernos regionales.

3.2 Ruta metodológica

Para el desarrollo de la EAER - ANA se abordó una ruta metodológica adoptada a partir de las pautas y lineamientos establecidos en la metodología desarrollada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL, y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia, los cuales contemplan siete fases orientadas al desarrollo de productos específicos, acompañados de una estrategia de participación y comunicación. Visto como una secuencia, el proceso se desarrolló a partir de las siguientes preguntas que orientaron progresivamente el desarrollo de la Evaluación:

- ¿Cuál es el ámbito geográfico de la evaluación?
- ¿En cuales políticas, planes y programas prioritarios debe incidir la EAER - ANA?
- ¿Quiénes son los actores e instituciones de mayor incidencia en el ANA?
- ¿Cuáles son las dinámicas socioambientales de mayor incidencia sobre la sostenibilidad y gobernanza del territorio?
- ¿Cuáles son las herramientas para analizar la relación sostenibilidad y la gobernanza en el territorio?
- ¿Cuáles son las características de sostenibilidad y gobernanza en el territorio, y cómo las dinámicas socioambientales inciden sobre ellas?
- ¿Cuáles son las fallas de gobernanza determinantes de las dinámicas socioambientales de mayor incidencia?
- ¿Cuáles son los factores críticos de decisión para abordar las fallas de gobernanza identificadas?
- ¿Cuáles son las propuestas y recomendaciones para los procesos de toma de decisiones sectoriales, territoriales y nacionales?
- ¿Cuáles son las alternativas y escenarios para la implementación de las recomendaciones?
- ¿Cuáles son las estrategias para la implementación de las recomendaciones, los mecanismos para su articulación y seguimiento?

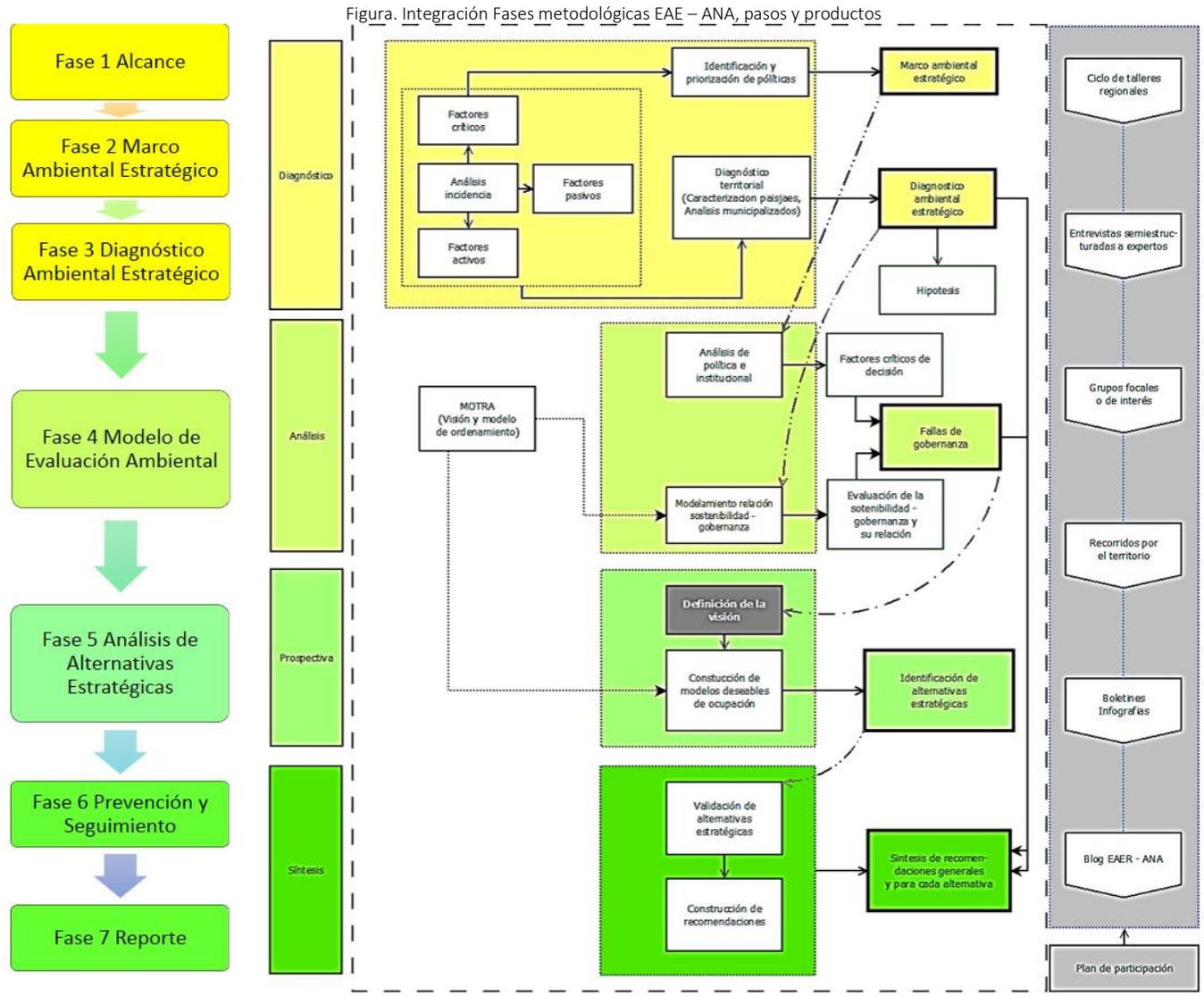
En respuesta a estas preguntas, las fases iniciales se orientan a la definición del área de estudio, la identificación de los actores estratégicos, el análisis de los problemas de mayor incidencia sobre la sostenibilidad de la región, así como de las políticas, programas y proyectos sobre los que es prioritario incidir. Estas fases resultaron en la construcción de un Marco Ambiental Estratégico que orienta los objetivos e hipótesis de la Evaluación, la cual estipula que **las condiciones de gobernanza son el principal determinante de la sostenibilidad del territorio del ANA.**

El Marco Ambiental Estratégico determina los Factores Críticos, como aquellos procesos de mayor incidencia en las dinámicas disruptivas del territorio y los Factores Activos como los procesos que inciden en la presencia y persistencia de dichos Factores Críticos. En esta secuencia los Factores Activos conducen al análisis de “*fallas de gobernanza*”, base para la generación de recomendaciones y el análisis de alternativas y opciones de sostenibilidad en el territorio.

Entender las Fallas de Gobernanza y su relación con los Factores Críticos es la base para la generación de recomendaciones y el análisis de alternativas y opciones de sostenibilidad en el territorio. A partir de las fallas de gobernanza se identifican los procesos de toma de decisiones prioritarios o “*factores críticos de decisión*” para lograr una visión común de desarrollo para la región orientada a la protección, la conservación y la producción sostenible.

Especialmente, las propuestas y recomendaciones se orientan a abordar las dinámicas socioambientales dominantes en los principales paisajes identificados en la región, proponiendo un enfoque de Transiciones Ecológicas Hacia la Sostenibilidad. Como resultado, las propuestas que surgen de la Evaluación abordan el ANA como una región de transiciones que ofrece oportunidades para conectar e integrar al sector privado, favorecer dinámicas relacionales y complementarias entre actores con un enfoque de sostenibilidad basado en la gobernanza, reconociendo al piedemonte Andino-amazónico como un área estratégica que conecta la Amazonía con los Andes y la Orinoquia, y que está siendo afectado por las dinámicas asociadas a actividades humanas.

Este documento sintetiza cada uno de los procesos desarrollados como parte de la Evaluación y profundiza en el análisis de las fallas de gobernanza, las cuales presentan los principales problemas y conflictos ambientales asociados a los cinco Factores Críticos priorizados. A la luz de este análisis se presentan los *Modelos de Transición* propuestos como instrumentos para promover el diálogo con las autoridades ambientales, territoriales y sectoriales, así como orientar acuerdos sobre las prioridades de acción en la región y los mecanismos de articulación y seguimiento necesarios para su implementación.



4. Plan de participación y de comunicación de la EAER

El Plan de Participación de la EAER tiene como objetivo general “garantizar la participación real y efectiva de los diferentes actores ubicados en el área delimitada del Arco Noroccidental de la Amazonía, que se puedan ver afectados o tengan interés en las políticas, planes y programas prioritizados para la formulación de la EAER” y se fundamenta en el marco normativo que regula el derecho fundamental a la participación efectiva en Colombia.

Luego de consolidar el inventario y adelantar la priorización de actores de mayor incidencia en la región se definió aplicar el Plan a las instituciones públicas, a los sectores extractivo, productivo y académico, a los actores sociales y a los no gubernamentales de acuerdo con la siguiente tabla:

Actores Institucionales	Actores del sector Extractivo	Actores del sector Productivo	Actores del sector Académico	Actores Sociales	Actores no gubernamentales
- Entidades públicas del nivel nacional - Entidades Territoriales Departamentales - Entidades Territoriales Municipales - Corporaciones Autónomas de Desarrollo	- Empresas del sector extractivo	- Organizaciones de Productores	- Academia	- Campesinos/Colonos - Comunidades afrodescendientes - Pueblos indígenas - Líderes Sociales/Políticos - Otros grupos vulnerables y sujetos de especial protección	- Organizaciones No Gubernamentales - Agencias de Cooperación Internacional

Para la implementación del Plan de participación se definieron los siguientes mecanismos y actividades de trabajo de campo:

- Tres Ciclos de Talleres Regionales desarrollados en las ciudades de Florencia, Mocoa, San José del Guaviare y Bogotá, que permitieron de manera consecutiva y articulada: i) socializar el objetivo, alcance y las expectativas asociadas a la EAER, evaluar las principales afectaciones socio-ambientales del Arco Noroccidental Amazónico y definir los factores críticos que afectan actualmente la región; ii) consolidar el Diagnóstico Ambiental Estratégico y recoger insumos para formular la Evaluación Ambiental de Alternativas y iii) Socializar y validar los resultados y las recomendaciones de la EAER con los actores estratégicos.
- Entrevistas semiestructuradas a expertos o actores clave que incluyeron actores institucionales, sociales, gremiales y no gubernamentales de los niveles nacional y territorial.
- Grupos focales realizados a nivel nacional con los sectores minero energético, agropecuario, transporte y oportunidades del bosque.
- Recorridos por el territorio desarrollado en el área del sur del Meta y el Guaviare para compensar la baja participación de esta región durante el primer ciclo de talleres y para profundizar en los motores de deforestación asociados al acaparamiento y al mercado ilegal de tierras y al auge de cultivos agroindustriales.
- Encuestas realizadas a actores institucionales y no institucionales con énfasis en el desarrollo del componente de participación e incidencia.

El resultado de estos ejercicios se sistematizó en el documento de Desarrollo del Plan de Participación y de acuerdo con cada una de las temáticas desarrolladas fueron incorporados en los diferentes textos de la EAER e incidieron de manera decidida en la formulación de las recomendaciones para el fortalecimiento o la superación de las condiciones de sostenibilidad de los socio-ecosistemas.

Con el propósito de socializar y discutir el conjunto de recomendaciones sectoriales dirigidas a las instituciones de los niveles nacional y territorial, el Plan de participación propone una Estrategia de incidencia compuesta por un Plan de Acción que debe ser realizado durante la duración de la EAER,

y con posterioridad a la misma, para lograr su incorporación en escenarios institucionales estratégicos.

Finalmente, el Plan de participación se articula con el Plan de Comunicaciones de la EAER de manera que el proceso sea socializado de manera pertinente y adecuada, se apoye la realización de las convocatorias a las actividades previstas dentro del Plan de participación, se documenten y difundan los resultados de las actividades realizadas a los diferentes actores o audiencias desde tomadores de decisiones hasta el público en general en los diferentes territorios.

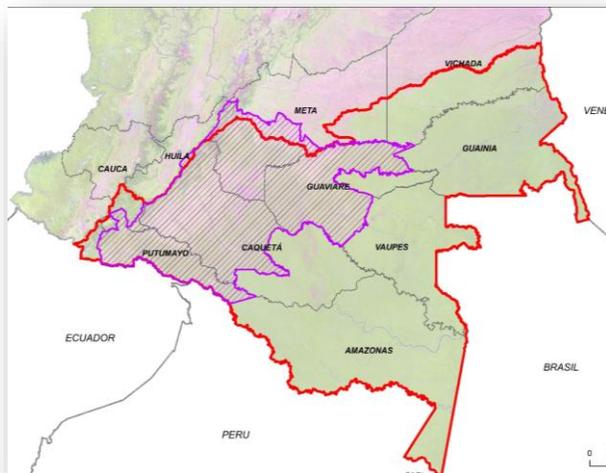


5. Alcance de la EAER-ANA

5.1 El Arco Noroccidental Amazónico ANA: área de estudio, delimitación del espacio geográfico.

Como se estableció en el ejercicio de delimitación del ANA, el área de estudio que hace parte del Bioma Amazónico colombiano tiene una extensión de 177 mil kilómetros cuadrados e incluye cincuenta municipios de los departamentos de Caquetá, Putumayo, Meta, Guaviare Nariño, Huila y Cauca.

Figura 2. Área de estudio propuesta para la evaluación ambiental estratégica regional



En el departamento del Caquetá los municipios de Albania, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Florencia, Milán, Montañita, Morelia, Puerto Rico, San José del Fragua, San Vicente del Caguán, Solita, Valparaíso y parcialmente Solano.

La totalidad de los departamentos de Putumayo (Colón, Mocoa, Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguízamo, San Francisco, San Miguel, Santiago, Sibundoy, Valle del Guamuez y Villagarzón) y Guaviare (San José del Guaviare, Calamar, El retorno y Miraflores).

Del sur del Meta se incluyen los municipios de La Macarena, Mesetas, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico, San Juan de Arama, La Uribe y Vistahermosa.

Del Cauca se incluyen los municipios que hacen parte de la cuenca amazónica (Piamonte y Santa Rosa) y del departamento de Nariño, los municipios de Córdoba, Funes, Ipiales, Pasto, Potosí y Puérrés, en sus porciones que corresponden a la vertiente oriental de la cordillera oriental, es decir que pertenecen a la cuenca amazónica.

Tabla 1: Participación porcentual departamental y municipios del ANA.

Departamento	Área total (ha)	Municipios en el ANA
Caquetá	9'010.300	Albania, Belén de Los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Florencia, La Montañita, Milán, Morelia, Puerto Rico, San José del Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Solita, Valparaíso.
Cauca	472.400	Piamonte, Santa Rosa
Guaviare	5'557.500	Calamar, El Retorno, Miraflores, San José del Guaviare
Huila	58.900	Algeciras
Meta	3'275.200	La Macarena, Mesetas, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico, San Juan de Arama, Uribe, Vistahermosa
Nariño	409.300	Córdoba, Funes, Ipiales, Pasto, Potosí, Puerres
Putumayo	2'597.400	Colón, Mocoa, Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguízamo, San Francisco, San Miguel, Santiago, Sibundoy, Valle del Guamuez, Villagarzón
Área total de los municipios cubiertos por el ANA		

De acuerdo con la delimitación del área de estudio, en el ANA se diferencian dos grandes subregiones: el piedemonte andino-amazónico y el nororiente amazónico. El piedemonte se ubica al suroccidente del país, en los departamentos de Caquetá, Putumayo, Nariño, Huila y Cauca, y comprende la zona de transición entre ecosistemas andinos y amazónicos. Esta zona se caracteriza por representar el área de conectividad entre la región andina y la región amazónica en un gradiente altitudinal que oscila entre los 300 y los 3200 m.s.n.m. Allí la cordillera de los Andes se divide para formar las tres cordilleras, dando origen a complejos orográficos y bioclimáticos que aportan a la dinámica hídrica y la compleja diversidad biológica y cultural, siendo un nodo de gran importancia para la regulación del clima de la gran cuenca amazónica. El piedemonte andino-amazónico conecta al oriente la gran cuenca del Amazonas y al occidente el Nudo de los Pastos y el Macizo colombiano.

El nororiente amazónico incluye principalmente los municipios del Guaviare, sur del Meta y parcialmente el norte del piedemonte Caquetense. Esta zona se caracteriza por presentar un conjunto de paisajes y arreglos ecológicos complejos que configuran zonas de transición entre los ecosistemas andinos, la Orinoquia y la llanura amazónica. Esta región resalta por su extensa franja selvática de baja altura en paisajes que combinan sabanas naturales, que determinan importantes particularidades en términos de su diversidad natural, dinámicas de poblamiento, estrategias de ordenamiento y proyecciones de desarrollo rural.

Lo anterior, se explica gracias a que son el punto de contacto directo con áreas ampliamente intervenidas o con coberturas naturales de sabanas, lo cual genera una mayor vulnerabilidad al cambio de lo natural a lo no natural (en términos de cobertura de la tierra).

Es de resaltar que el área en conservación de la Amazonia colombiana está llegando a su punto de mayor expresión, entre áreas protegidas nacionales, iniciativas regionales y otras estrategias complementarias de conservación. A esto se suma de manera relevante, que los Resguardos Indígenas de la Amazonia colombiana representan el 82% del total nacional en términos de superficie y la mitad de la región está en jurisdicción indígena. El papel que juegan los resguardos en la conservación de la biodiversidad y en la prestación de los servicios ecosistémicos de la Amazonia son innegables hasta la fecha; sin embargo, nuevas tendencias de uso del suelo y de intervención en el territorio se están presentando cada vez de manera más amplia desde el piedemonte hacia la

planicie, lo que lleva a concentrar los esfuerzos estratégicos hacia la recuperación de la conectividad entre biomas garantizando el mantenimiento de la estructura ecológica principal y la capilaridad funcional, como mínimo, a través de la red hídrica en el Arco Noroccidental, zona de mayor transformación en la región.

5.1.1 Contexto regional de la Amazonia colombiana

El Bioma amazónico delimitado como zona biogeográfica se extiende por 6'951.583.42 Km². El 7% del Bioma amazónico está en territorio colombiano (MOTRA, 2018). El área total de la región amazónica corresponde aproximadamente al 41,31% del territorio de Colombia (SINCHI, 2009). Este límite incorpora criterios hidrográficos, biogeográficos y político-administrativos, procurando una aproximación integral. La Amazonia colombiana se extiende al norte hasta donde llega la cobertura boscosa, el río Vichada, es decir, incluye parte de la cuenca del río Orinoco; al oriente y sur hasta las fronteras internacionales con Venezuela, Brasil, Perú y Ecuador, y al occidente hasta el límite de la cuenca hidrográfica del río Amazonas en el piedemonte andino amazónico. Para 2010, la región Amazónica de Colombia contenía un poco más del 70% de los bosques naturales en pie del país y en conjunto con la región Pacífica, son las zonas con mayores excedentes de agua, tal cual lo muestra el índice de aridez presentado por el IDEAM en el "Estudio Nacional del Agua" (IDEAM, 2010).

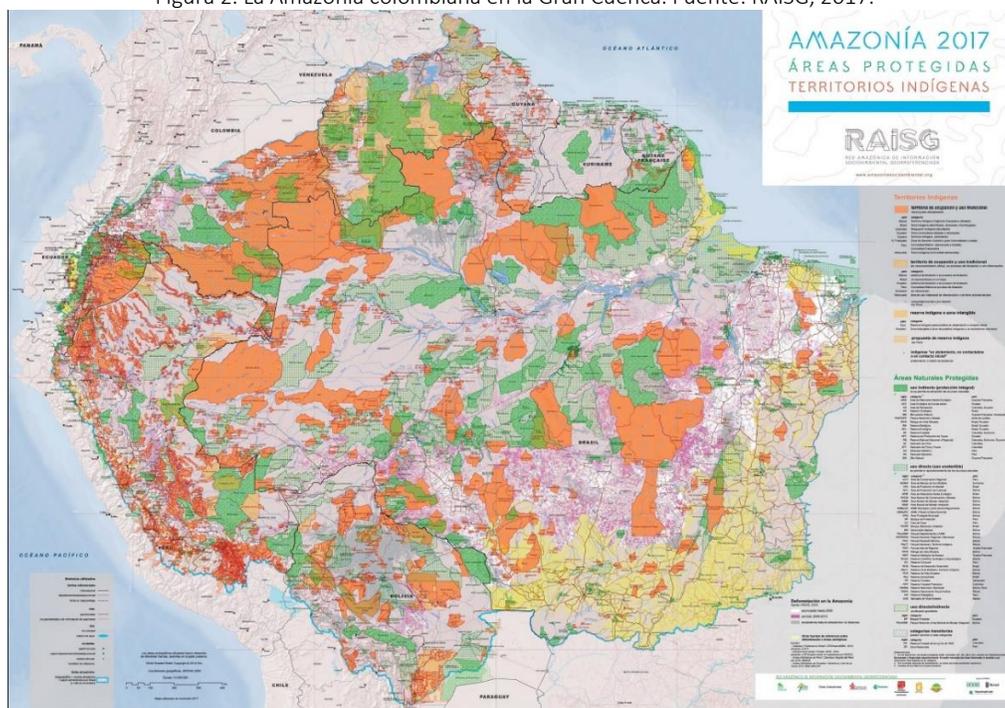
La Amazonia colombiana está localizada en la esquina noroccidental de la macrocuenca Amazonas coincidiendo con la zona de mayor pluviosidad y biodiversidad de la gran cuenca amazónica. Estas condiciones son compartidas con 5 fronteras nacionales -Colombia, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela-.

Su papel en la macrocuenca es fundamental debido a que, en la porción colombiana, nacen algunos de los principales ríos que alimentan el gran río Amazonas: el río Putumayo, el río Caquetá, el río Apaporis afluente del Japurá y el río Vaupés afluente del río Negro. Estos son grandes aportantes no solo de importantes caudales sino de aguas enriquecidas por sedimentos andinos contribuyendo a la disponibilidad de especies de consumo para las poblaciones locales y urbanas, indígenas y no, localizadas aguas abajo a lo largo de sus extensos recorridos.

La Amazonia colombiana está conformada por 10 departamentos, de los cuales 4 están parcialmente en ella (Nariño, Cauca, Meta y Vichada) y 6 de manera total (Amazonas, Putumayo, Caquetá, Guainía, Guaviare y Vaupés). La región presenta una gran importancia hidrobiológica, resalta la existencia de una red hídrica que conforma y da origen a cuencas que alimentan tanto el río Orinoco como el Amazonas. Al norte, las cuencas de los ríos Guaviare, Guainía e Inírida alimentan la cuenca del río Orinoco y al occidente, sur y oriente, las cuencas de los ríos Caquetá, Putumayo, Vaupés y Apaporis, respectivamente, drenan a la cuenca del Amazonas.



Figura 2. La Amazonia colombiana en la Gran Cuenca. Fuente: RAISG, 2017.



Fuente: RAISG, 2017.

5.1.2 El Arco Noroccidental Amazónico

En el denominado ANA se diferencian subregiones; el Piedemonte andino-amazónico se ubica al suroccidente del país (en los departamentos de Nariño, Putumayo, Cauca y Caquetá) y comprende la zona de transición de ecosistemas andinos y amazónicos más relevantes. Allí donde confluyen vientos fríos y cálidos y en donde la cordillera de los Andes se divide para formar las tres cordilleras, se generan complejos orográficos y bioclimáticos que aportan a la dinámica hídrica, la diversidad biológica y cultural, siendo un nodo de gran importancia para la regulación del clima de la gran cuenca amazónica.

El piedemonte andino-amazónico es una zona donde se concentra la mayor diversidad de ecosistemas de la Amazonia colombiana (GEMA, IAvH), ya que es una zona de transición entre distintos ecosistemas andinos y amazónicos en un gradiente altitudinal que oscila entre los 3.200 y los 300 m.s.n.m. Al oriente la gran cuenca del Amazonas y al occidente el Nudo de los Pastos y el Macizo colombiano.

Es la subregión donde se presenta una mayor y acelerada transformación del territorio, representada en cambios de uso del suelo, ocupación desordenada y colonización dirigida en áreas de importancia ambiental, conflictos de uso y acceso a la tierra, cultivos ilícitos, proyectos de infraestructura vial, minería, desarrollo de proyectos de hidrocarburos y una economía ganadera consolidada y en expansión.

La otra subregión de relevancia en el Arco Noroccidental es el nororiente amazónico incluyendo principalmente Guaviare y sur del Meta y parcialmente el norte del piedemonte caqueteño. Esta zona es de vital importancia para el mantenimiento de la funcionalidad ecosistémica de los biomas Andes-

Orinoquia y Amazonia ya que abarca un conjunto de paisajes y arreglos ecológicos complejos que configuran una de las zonas de transición más importantes del país: una extensa franja selvática de baja altura mezclada con vegetación abierta de sabana natural, con una abundante variedad de flora y fauna endémica o de distribución restringida, algunas provenientes de la región guyanesa, otras de la cordillera andina y otras de los bosques amazónicos propiamente dichos. En la actualidad, y de acuerdo con las Alertas Tempranas de Deforestación-ATD generadas por el IDEAM en 2018, los principales puntos activos de deforestación se concentran en Caquetá, sur del Meta y Guaviare.

Es importante mencionar para el Arco Noroccidental Amazónico, cómo aquellos departamentos que se encuentran en el norte de la región (Meta y Guaviare), ubicados en un zonobioma de transición Andes-Orinoquia-Amazonia, muestran particularidades en términos de su diversidad natural, dinámicas de poblamiento, estrategias de ordenamiento y proyecciones de desarrollo rural.

Lo anterior, se explica gracias a que son el punto de contacto directo con áreas ampliamente intervenidas o con coberturas naturales de sabanas, lo cual genera una mayor vulnerabilidad al cambio de lo natural a no-natural (en términos de coberturas de la tierra). Algo similar ocurre con las transformaciones en las áreas de transición andino-amazónica que solamente son atenuadas por las condiciones orográficas que han impedido hasta ahora, procesos de colonización más intensos.

Durante los últimos 100 años, marcados por procesos de colonización más o menos dirigidos, la deforestación había estado relativamente concentrada en los departamentos límite de la Amazonia con la Orinoquia y Los Andes (Caquetá, Meta, Guaviare y Putumayo) que corresponden al Arco Noroccidental, y se caracterizaba por el control de la guerrilla de las FARC en las zonas que marcaban la “frontera agropecuaria”. Actualmente, se observan nuevas dinámicas de “desmonte” y concentración de potreros más hacia el centro. De alguna manera, con la retirada de las FARC y debido a que el control territorial del Estado ha sido más lento de lo esperado (en especial las acciones de formalización de la propiedad, manejo de baldíos de la Nación y controles ambientales), ha tenido lugar un proceso de ocupación y con ello de pérdida de bosque, impulsado por capitales que han instalado fincas y cultivos de coca, así como “potrerizado” grandes extensiones de tierra que se mantienen desprovistas de casas y ganado². Estas dinámicas determinan la importancia de la EAER-ANA y la necesidad de estrategias que apunten a frenar los procesos de insostenibilidad.

5.1.3 Proceso histórico y la ocupación actual del territorio

Desde la EAER-ANA, se entiende por ocupación del territorio, la forma en la que los seres humanos ocupan el territorio y expresa su sistema económico, su cultura y cómo su relación con la naturaleza. Los procesos de ocupación territorial varían a lo largo del tiempo, pues cada sociedad usa los recursos y transforma el territorio de una manera diferentes³.

La Amazonía colombiana, en el actual contexto global, es un territorio de una enorme trascendencia para el equilibrio de la vida en el planeta. Su importancia no solo radica en la riqueza del gran bosque húmedo tropical y el reservorio de biodiversidad sino en su condición de gran sumidero de carbono para mitigar el cambio climático. Sin embargo, pese al imaginario predominante sobre la Amazonía

²La potrerización se encuentra tipificada de manera detallada por el Instituto SINCHI en “Construyendo agenda 21 para el municipio de la Macarena”, 2007; “Plan de ordenamiento territorial y desarrollo alternativo interfluvio Losada - Guayabero”, 2004.

³ Instituto Geográfico Nacional. Ministerio de Fomento. Gobierno de España (s.f) https://www.ign.es/espmap/mapas_ocupacion_eso/pdf/OcupaESO_Mapas_01_texto.pdf



como gran extensión para la conservación de la biodiversidad ecosistémica, éste se ha constituido desde tiempos remotos como un territorio en donde confluye y habita gran diversidad de comunidades humanas, conformando un territorio diverso en manifestaciones sociales y culturales.

Es así que este territorio se configura en un territorio de diversidad cultural (De La Hoz, s.f), entendida como la diversidad de grupos con identidades plurales, diferentes estilos de vida, sistemas de valores, tradiciones y creencias, debe considerarse como parte de la biodiversidad, por lo que se infiere que las dinámicas socioeconómicas y político institucionales presentes en el Arco Noroccidental deben considerarse como parte estructurante del territorio de la Amazonía. Agrega el mismo autor, que los conceptos de diversidad cultural y de biodiversidad consideran la multiplicidad de las culturas en una perspectiva sistémica, donde cada cultura se desarrolla y evoluciona en contacto con las otras.

Así mismo afirma, que las dinámicas de poblamiento de la Amazonía, en su mayoría no corresponden a procesos aislados, locales o regionales, son el producto de influencias que “desbordan los límites fronterizos de la actual nación colombiana” ya que están relacionados con macroprocesos regionales acaecidos en el continente.

En este sentido, interesa de forma sintética, proporcionar alguna idea sobre la relación entre los procesos de poblamiento de la Amazonía colombiana, especialmente del arco noroccidental, las dinámicas socioeconómicas, los procesos de deterioro ambiental, fragmentación ecosistémica y pérdida de servicios que puedan estar contribuyendo con la insostenibilidad del territorio.

De acuerdo con estudios sobre la ocupación y el poblamiento en la región Amazónica (Gutiérrez, Acosta y Salazar, 2004; Arcila, 2010, citado en EGIBRAC, MADS-Sinchi, 2014), se identifican dos subregiones diferenciadas por los impactos de las actividades humanas así como por los procesos de ocupación y de las relaciones sociales, económicas y ambientales que en ellas se dan, *Amazonia Suroriental* y *la Amazonia Noroccidental*, esta última, correspondiente de manera aproximada al área de estudio de la EAER-ANA.

Según los autores, “esta subregión hace parte del área de poblamiento continuo que rodea la periferia amazónica en toda la extensión de la cuenca. De esta subregión hace parte el denominado *anillo de poblamiento*, entendido como la continuación del sistema urbano periférico nacional en el sur del país, fenómeno que se explica por la construcción social del territorio y que significa la consolidación de lo urbano-rural a través de la red vial y de centros poblados, los pastos y cultivos, las áreas intervenidas y las densidades rurales medias y altas” (Gutiérrez *et al*, 2004 citado en EGIBRAC, MADS-Sinchi, 2014).

Este poblamiento con una direccionalidad occidente-oriente, coincidente con el curso de los ríos, con asentamientos consolidados como urbes en varios corredores viales y fluviales de la Amazonia, debido a procesos de descentralización administrativa, el reconocimiento de derechos legales a minorías y grupos étnicos, el auge de actividades mineras, las políticas de integración transfronteriza y el auge de los cultivos ilícitos, entre otros. En la región predomina el colono mestizo y su economía se basa en la producción de mercancías. Los demás asentamientos que se encuentran en el anillo se consideran como “centros poblados de campesinos” o “pueblos rurales”, porque su economía depende del campo y no se origina en el mismo centro. Es importante señalar que en esta región se evidencia un alto nivel de pobreza, relacionado con necesidades básicas insatisfechas y con falta de ingresos, pues la economía de los cultivos ilícitos, que antes irrigaba importantes flujos de dinero a la dinámica económica, hoy también se halla en crisis (Gutiérrez *et al*, *op.cit*).



En consecuencia, la configuración actual de la ocupación en la región de la Amazonía en general, y del ANA en particular, es consecuencia de una serie de procesos que allí se han presentado a lo largo de su historia, desde la época de la conquista y de la colonia europea hasta la actualidad. Según Arcila (2010), el primer caserío fundado en la Amazonia fue Mocoa que, con el nombre de San Miguel Arcángel de Agreda de Mocoa, se estableció en cercanías del actual caserío de San Antonio, por el año de 1557, posiblemente sobre el antiguo pueblo Andaquí – Kamsá llamado Shajóa (Mora, *op.cit.*).

De acuerdo con Arcila (2010) se destacan las fundaciones de caseríos motivados por la búsqueda de “El Dorado” a través de la explotación de oro en el río Putumayo en los años 1500; la llegada y acción de los misioneros para evangelizar y civilizar a la población indígena partiendo en el siglo XVI; la colonización latifundista en el siglo XIX y la acción de especuladores fundarios y comerciantes nacionales, además de algunos políticos terratenientes. Por ese siglo se crea la Prefectura del Caquetá en los años 40; la inserción nacional al mercado de la quina y el caucho entre 1850 y 1913; el conflicto colombo-peruano asociado al interés de expansión del vecino país movido por la casa Arana, lo que conllevó nuevos asentamientos para promover la presencia del Estado en Solano y la soberanía geopolítica y control territorial fronterizo en Leguízamo.

Por su parte, la migración nariñense en los primeros años del siglo XX hacia el actual municipio de Orito, vino atraída por la posibilidad de extraer oro de aluvión. El Extractivismo de madera y desflores del cedro ocurrió entre 1940 y 1969; y la exploración y explotación de hidrocarburos se asomó a partir de los años 30 del siglo XX por parte de empresas multinacionales (Shell, Roosvelt y Texas Petroleum Company).

Sumado a lo anterior, la colonización espontánea de los territorios de Remolinos del Caguán en 1954 y Valparaíso en 1959; las colonizaciones dirigidas de La Tagua, Leguízamo, El Doncello y Valparaíso; la presencia desde entonces de agentes económicos promotores de la ganadería bovina; las sistemáticas sustracciones de la reserva forestal de la Amazonia en Caquetá y posteriormente en Guaviare⁴; la expansión de latifundios de propietarios andinos y orinocenses; la concentración de la

⁴ S18, Acuerdo 31 de 1982-Inderena, Solano: Colonización militar dirigida y titulación ordinaria de tierras a favor de colonos asentados.

S20a, S20b, Acuerdo 65 de 1985-Inderena, San Vicente del Caguán: Legalizar situación de colonos del medio y bajo Caguán. S1, Resolución 41 de 1964-Incora, San Vicente del Caguán, Puerto Rico: Tierras para colonización especial, aptas para explotación agropecuaria.

S2, Resolución 216 de 1965, Incora, Puerto Rico, río Fragua Grande: Colonización espontánea y al desarrollo de actividades agropecuarias.

S2, Resolución 199 de 1964, Incora, San Vicente del Caguán, Puerto Rico: Colonización militar.

S10, Acuerdo 9 de 1974, Inderena, Caquetá: el 90% del área sustraída es destinada al establecimiento de resguardos indígenas a favor de las etnias Uitoto, Muinane y Andoque “Puerto Sábalo-Los Monos, Monochoa, Aduche” el % restante se destina a adjudicación a colonos para el servicio público que el MinAgricultura requiera. Tenía como fin solucionar conflictos entre indígenas y colonos.

S12, Acuerdo 20 de 1974, Inderena, San Vicente del Caguán, ríos Fragua y Orteguaza: Creación del Distrito de Conservación de Suelos y Aguas del Caquetá, debido a la existencia de suelos degradados y en progresivo proceso de erosión por el uso indebido.

S15a, S15b, Acuerdo 32 de 1976, Inderena, San Vicente del Caguán, Puerto Rico: Continuación de los programas de colonización y de servicios de apoyo a los colonos habitantes de la zona.

S19, Acuerdo 18 de 1984, Inderena, San Juan de Arama, San Vicente del Caguán: Adelantar programas de adjudicación y titulación de tierras para los colonos establecidos, especialmente del sector agropecuario, para facilitar el acceso a beneficios de la caja agraria.

S21, Resolución 1019 de 1998, MinAmbiente, San Vicente del Caguán y Huila, Construcción de un tramo del corredor vial “Platanilla-San Vicente del Caguán”.

tierra que inicia con la violencia partidista en 1948 y; la llegada para quedarse hasta el presente, de los cultivos de coca con fines de narcotráfico.

“Son muchas las iniciativas que se han adelantado durante los últimos cien años para la integración de la región a la vida económica y social al estado nacional, con una gran orientación paternalista por parte del estado y desde mediados de los años cincuenta del siglo XX de corte desarrollista que han afectado la región. Como consecuencia de estas intervenciones, sumado a la violencia propiciada y ejercida por distintos actores, la economía de la coca y de la implantación en la región del modelo latifundista ganadero extensivo, la Amazonia hoy registra intensos procesos de urbanización, sin empleo, sin educación, sin servicios públicos y sin vivienda para los desplazados del campo a la ciudad y con importantes impactos sobre la biodiversidad”.

(EGIBRAC, MADS-Sinchi, 2014)

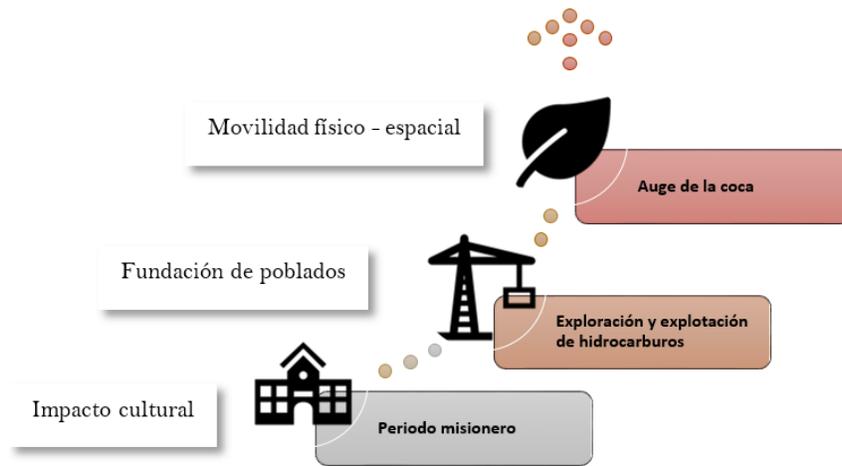
Al respecto, se destaca el estudio de (Aguilar Rueda, 1992) que, para el inicio de la década del 90, anticipó la importancia de la Amazonía para temas que posteriormente estarían en la agenda pública como el cambio climático o el mercado de la biotecnología y se interrogó sobre aspectos que hoy siguen vigentes, como se evidencia en el siguiente texto:

“Cabe aquí cuestionarnos aspectos como porqué el aumento poblacional de la región amazónica en Colombia y especialmente del Putumayo no ha tomado la debida atención por parte del Estado para su regulación si su oferta ambiental y potencial (recursos naturales) pueden ser utilizados racionalmente en el impulso del desarrollo económico y social del país. Igualmente preguntamos por qué existen diferenciales en el poblamiento de la Amazonia Occidental con respecto a la Oriental si geográfica y ambientalmente comparten algunas similitudes”.

Estos fenómenos pueden llegar a ser comprendidos de manera más profunda y real si se logra dar respuesta primero a interrogantes como cuáles son las particularidades que reviste el proceso de poblamiento de la Amazonia y que no han permitido una articulación armónica de esta área con el resto del país si hace parte de un todo territorial. Como punto de partida para el análisis, se mencionan entonces dos enfoques sobre los procesos migratorios o de ocupación humana de la Amazonía. El primero divide el poblamiento de la Amazonía, por lo menos hasta final del siglo XX en tres grandes periodos:

S23, Resolución 227 de 2001, MinAmbiente, Florencia, Altamira y Suaza: Construcción del proyecto vial Florencia-Suaza-Altamira.

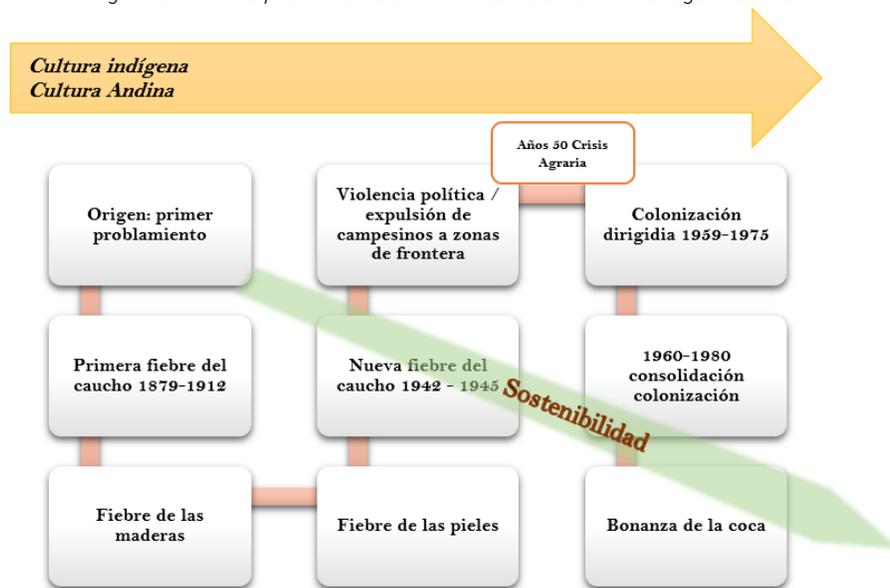
Figura 7. Hitos de poblamiento por fases



Fuente: elaborado para este documento a partir de (Aguilar Rueda, 1992)

El segundo, especifica los principales hitos en la historia de poblamiento de la Amazonía a partir de algunas bonanzas económicas y directrices de gobierno específicas:

Figura 8. Hitos de poblamiento en la Amazonía Colombiana según bonanzas



Fuente: elaborado para este documento a partir de diversas fuentes

Bajo cualquier enfoque, la literatura histórica concuerda en que las dinámicas urbanas de la zona Andina generaron procesos de expulsión que coinciden con el mejoramiento de los indicadores de riqueza y desarrollo, pero también del aumento de la violencia de los años sesenta, en donde fue particular el crecimiento del latifundio y de la concentración de la propiedad. Este contexto urbano, trajo como consecuencia un desplazamiento poblacional que se concentró en los departamentos de Caquetá, Putumayo y Guaviare algunos dirigidos y otros espontáneos.

Dentro de los procesos dirigidos, se hace referencia especialmente a los impulsados por el gobierno nacional para proyectos de colonización o titulación de tierras ya colonizadas, cuyo principal

mecanismo fue la sustracción de tierras de la Reserva Forestal de la Amazonía declarada mediante Ley 2ª de 1959⁵ o Ley de economía forestal (detalladas en el pie de página 2).

Estas sustracciones (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**) fueron contempladas en la misma Ley 2ª que en su Artículo 3 autoriza al Instituto Geográfico Agustín Codazzi la sustracción de áreas de la Amazonía según demanda del Ministerio de Agricultura, mientras se contaba con el estudio nacional de suelos.

Así entonces el mencionado Artículo 3 dispuso:

Dentro de las Zonas de Reserva Forestal y de Bosques Nacionales de que tratan los Artículos 1, 2 y 12 de esta Ley, el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", mientras realiza el estudio y clasificación de los suelos del país, irá determinando, a solicitud del Ministerio de Agricultura, aquellos sectores que se consideren adecuados para la actividad agropecuaria, a fin de que el Ministerio pueda sustraerlos de las Reservas. Esta facultad podrá ejercerla también el Ministerio con base en estudios e informes técnicos de su Departamento de Recursos Naturales.

Habilitados por esta norma, se hicieron entonces varias sustracciones de la ZRF para proyectos de colonización, adjudicación de tierras y colonización militar entre otros, las que posteriormente fueron reforzadas por el Decreto Ley 2811 de 1974 o Código de Recursos Naturales que en su artículo 210 dispone:

ARTICULO 210. Si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva. También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva.

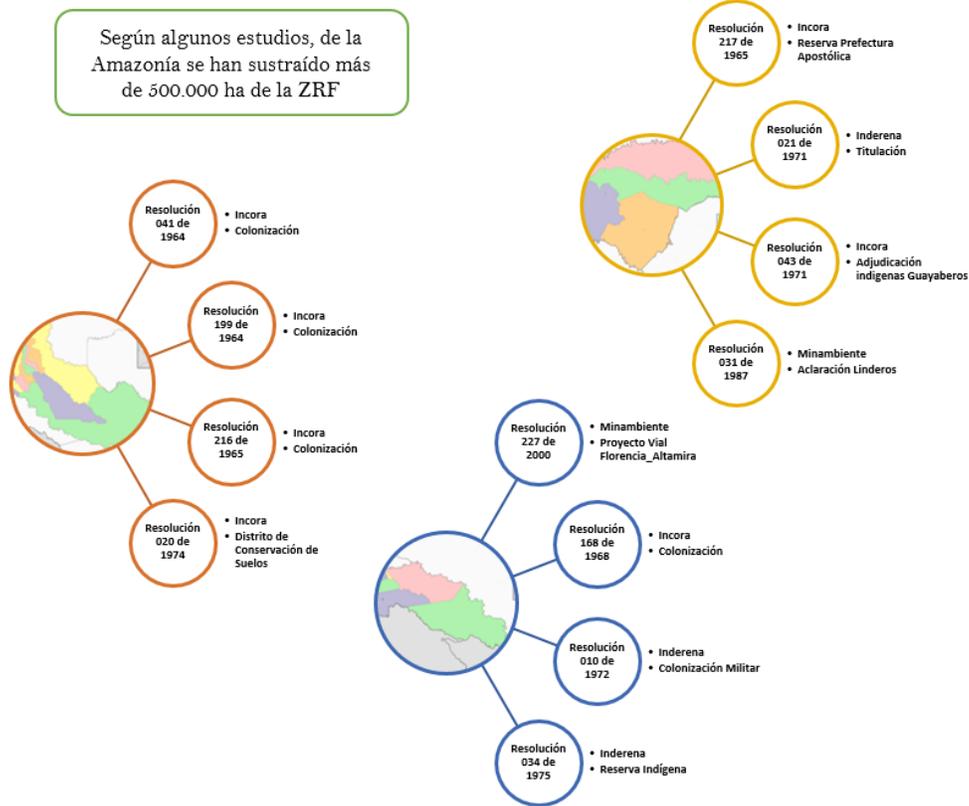
Así entonces, aunque el espíritu de la Ley 2ª como del Código de Recursos Naturales es proteger el patrimonio natural del país, explícitamente sus bosques, la misma norma incorporó elementos que impidieron su cumplimiento ya que técnicamente se autorizó el cambio de uso del suelo o en algunos casos la eliminación de áreas de bosques.

Estas sustracciones fueron ejecutadas por entidades como el Incora, el Inderena y el Ministerio de Medio Ambiente y el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con fines diversos como adjudicación de tierras, usos militares, prefecturas apostólicas, adjudicaciones indígenas y conservación de suelos, declaración de zonas de reserva campesina y un sinnúmero de actividades en las que se incluyen también construcción de vías, entre otras. Incluso, algunas sustracciones son explícitas en mencionar las actividades productivas para las cuales se sustrae la porción de territorio como la Resolución 98 de 1966 sobre Colonización especial, destinada al establecimiento de ganados y cultivos.

5 La Ley 2ª de 1959 establece 7 grandes zonas de reserva forestal para el desarrollo de la economía forestal, la conservación de las aguas, los suelos y la fauna silvestre.

Los siguientes esquemas muestran algunos actos administrativos que autorizan las sustracciones de áreas en los tres departamentos en donde se traslapan áreas del ANA, las que llegan a cerca de 500.000 ha (CEPAL).

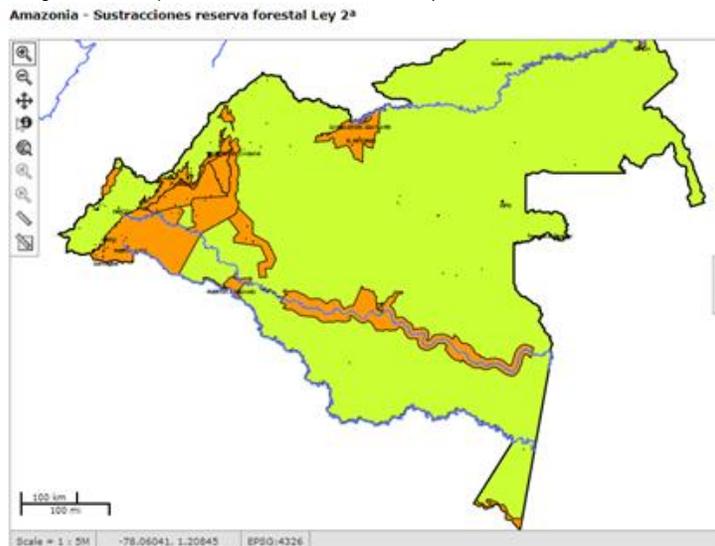
Figura 9. Sustracciones de la ZRF de la Amazonía en los departamentos de Caquetá, Guaviare y Putumayo



Fuente: elaborado para este documento con base en (MAVDT, 2004) y SIAT-AC

Hoy, la cartografía de las sustracciones (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**) describe una concentración importante en el ANA y los márgenes del río Caquetá, en donde confluyen las dinámicas tanto legales como ilegales y en donde también coinciden algunos núcleos de deforestación.

Figura 10. Mapa de las sustracciones de Ley 2a de 1959 en la Amazonía



Así entonces, podría decirse que la norma describe una serie de círculos virtuosos y viciosos que propician la inercia de la insostenibilidad, ya que sus mandatos protegen el patrimonio natural pero también incluye excepciones poco o escasamente reguladas y los actos que desarrollan la norma en sus excepciones vuelven a hacer el llamado a la protección.

Una ilustración de este asunto puede verse en el Artículo 1 del Acuerdo 018 de 1984 en donde el INCORA y el Ministerio de Defensa solicitaron la sustracción de 64.640 ha en Meta y Caquetá para constituir y adelantar programas de adjudicación y titulación de tierras para los colonos establecidos, especialmente los dedicados a actividades del sector agropecuario, con el fin de poder obtener de la Caja de Crédito Agrario y de otras entidades crediticias los préstamos que les permitan lograr una estabilidad económica, social y un mejor nivel de vida.

ARTICULO PRIMERO: Sustraer de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía creada por la Ley 2a. de 1959, un área de terreno denominada PATO-BALSILLAS, de aproximadamente 64.640 hectáreas, ubicada en jurisdicción de los municipios de San Juan de Arama (departamento del Meta) y San Vicente del Caguán e Inspección de Policía de Guacamayas (departamento del Caquetá), comprendida dentro de los siguientes linderos:

Fuente: (Acuerdo 018, 1984)

Este acuerdo respondió en su momento a solicitud expresa de los colonos que venían habitando ese territorio para poder acceder a los créditos de la Caja Agraria, lo que indica que el mismo Estado ha contribuido, desde la formulación de las políticas públicas y sus instrumentos, al cambio de uso del suelo en la Amazonía y con mayor énfasis en el ANA (Acuerdo 018, 1984).

No obstante, lo que se menciona en párrafos anteriores, es que la competencia de conservar y mantener los recursos sigue quedando en un sujeto anónimo o en una competencia diluida. En la imagen que se extrae del Acuerdo original puede leerse:

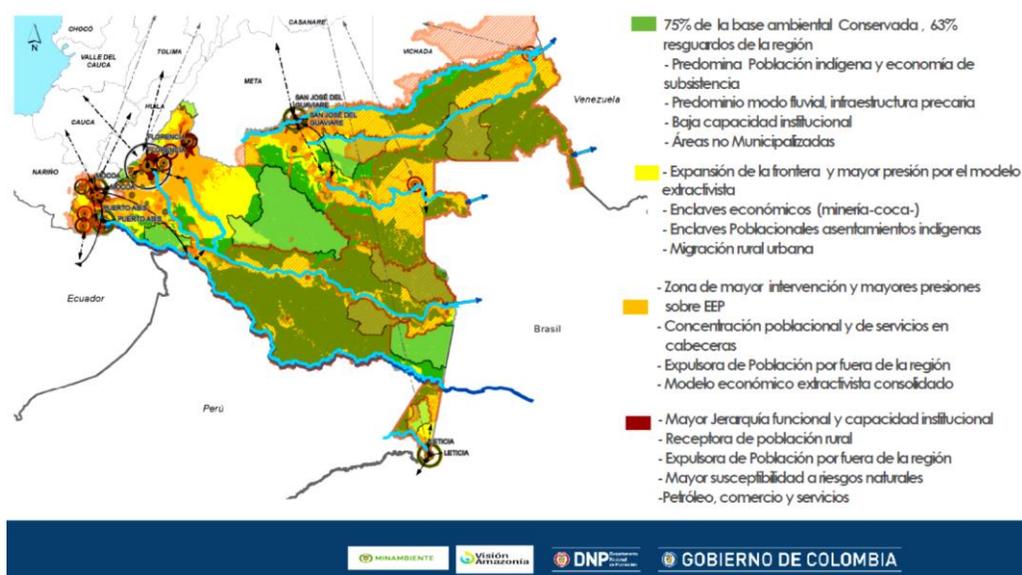
ARTICULO TERCERO: Dentro del título que otorgue la propiedad de la tierra el INCORA establecerá las obligaciones que los usuarios deben tener para con los recursos naturales renovables, especialmente las relacionadas con la conservación, preservación y manejo de dichos recursos.

Fuente: (Acuerdo 018, 1984)

Sobre este aspecto, estudios recientes han mencionado: "... es necesario congelar la dinámica de sustracción de la reserva forestal y la titulación de la tierra. Al ser una subregión de frontera entre las regiones Andina y Amazónica, como el piedemonte, se deben promover modelos de producción sostenibles, como sistemas agroforestales y silvopastoriles acompañados de procesos de recuperación de ecosistemas degradados". (CEPAL).

Un análisis más detallado puede encontrarse también en los documentos técnicos base para la formulación de políticas públicas, como el MOTRA (DNP, 2018) en donde se mencionan los procesos de colonización espontánea y dirigida como grandes contribuyentes de la configuración actual de la Amazonía. El MOTRA es uno de los pilares técnicos para formular la Política General de Ordenamiento Territorial en el cual se sintetizan los "modelos" de ocupación actual del territorio.

Mapa 2. Modelo de ocupación actual del territorio



Fuente: DNP, Minambiente, Visión Amazonía, 2018

A este proceso de planificación de la colonización pueden asociarse formas de producción existentes hoy en el ANA, asociadas a grupos campesinos, grupos indígenas y un tercer grupo que puede denominarse como grupo institucional.

La colonización no dirigida o espontánea hace referencia a procesos de poblamiento o de ocupación que fueron surgiendo como producto de los conflictos sociales, políticos o económicos o simplemente por la búsqueda de mejores alternativas de bienestar. Estas personas o grupos de

personas migraron por sus propios medios, algunos expulsados por la falta de oportunidades, la violencia y la pobreza hacia zonas rurales apartadas en busca de tierra para trabajar.

En el libro *Transiciones socioecológicas hacia la sostenibilidad* (IAvH, 2018), citando a Fajardo 1998, se menciona que entre los años 50 y 80 del siglo anterior la crisis agraria y el auge de la economía de enclaves productivos y extractivos legales e ilegales, ligados más al exterior o a los centros mayores que a la región en la que operan, potenciaron las limitaciones históricas de control y gobierno en el país que se expresaron en el control de los sistemas sociales y productivos en territorios estratégicos por parte de grupos al margen de la ley.

Es de resaltar el proceso de colonización de Orito en el Putumayo, principalmente generado por migración del departamento de Nariño que llegaron a la zona por la expectativa de la explotación de hidrocarburos. En Ramírez, M. *sf* se menciona que, desde el siglo pasado, en el Caquetá, se han hecho diversas exploraciones por compañías internacionales de posibles yacimientos en cercanías de los ríos Caquetá, Caguán y Ortegüaza, lo mismo que sobre el piedemonte sur del departamento (Sinchi, 2000), pero las características y el volumen del petróleo encontrado no justificaron el inicio de la explotación en ese momento. Así mismo, señala que mientras tanto en el Putumayo, además de continuarse con la explotación de los campos que formaron parte de la concesión Texas, se han puesto en producción una serie de pozos menores por parte de diversas empresas extranjeras, en algunos casos asociadas con Ecopetrol y que con la nueva organización empresarial del sector petrolero que se dio entre 2003 y 2008, la ANH estableció una serie de contratos de exploración (doce), explotación (nueve) y de estudio y evaluación (catorce) a lo largo del piedemonte amazónico, que incluye áreas de Putumayo, Caquetá y la baja Bota Caucana, con las implicaciones expuestas en el MAE de esta EAER.

El anterior contexto histórico es relevante para entender el enfoque de las Transiciones socioecológicas hacia la sostenibilidad TSS, en donde se acepta el cambio como el devenir apenas esperado de las dinámicas territoriales. Así las cosas, como menciona el IAVH el papel que se le reconoce hoy a la biodiversidad en la gestión ambiental del territorio es múltiple: por una parte, la biodiversidad es un factor determinante del cambio a escala local y regional, dados el cambio de uso de la tierra y la deforestación (Foley, 2009), por dar un ejemplo; por otra, es crucial también como elemento de la respuesta adaptativa que se fundamentan en el patrimonio natural (Franco Vidal y Andrade-Pérez, 2014).

Dentro del cambio como dinámica natural de los territorios, es posible entender también el cambio económico, social, político y cultural que se mueve entre la legalidad y la ilegalidad, la formalidad y la informalidad y la sostenibilidad y la insostenibilidad. Diversos autores coinciden en afirmar que estas dinámicas son producto del aislamiento del territorio, su exuberancia natural sinónimo de riqueza y la falta de una oferta adecuada de servicios institucionales que regule no solo la ocupación del territorio en términos de su crecimiento poblacional y productivo sino una presencia institucional que no está diseñada para dar respuesta a las especificidades territoriales (ver marco conceptual sobre Gobernanza en la Amazonía para esta EAER).

5.1.4 Población y actores sociales en el Arco Noroccidental Amazónico

La situación poblacional del área de estudio de la EAER, de acuerdo con las proyecciones del DANE para el año 2018 son las siguientes:

Proyecciones de población departamentos priorizados por la EAER para el 2018

Departamento	TOTAL	CABECERA	RESTO
Caquetá	496.262	300.040	196.222
Cauca ⁽¹⁾⁽³⁾	18.217	2.634	15.583
Huila	24.668	15.698	8.970
Meta	151.014	45.622	105.392
Nariño	644.621	500.228	144.393
Putumayo	358.896	179.323	179.573
Guaviare	115.829	69.723	46.106
Total Nacional	49.834.727	38.296.460	11.538.267

Fuente: DANE. Proyección 2018⁶

Colombia tiene un área total de 1.141.749 km² de área continental y cuenta con una densidad poblacional de 43 habitantes por Km². La región de estudio de la EAER, con un total de 199.100 km², cuenta con el 17,43% del área total nacional y con una densidad de 6,38 habitantes por km². Los departamentos de estudio de la EAER, frente a la situación nacional, se caracterizan por tener una de las densidades más bajas del país, la cuales se expresan de la siguiente manera:

Población por departamento, densidad poblacional y extensión territorial

DEPARTAMENTO	POBLACIÓN (N° habitantes)	EXTENSIÓN TERRITORIAL (Km ²)	% DEL ÁREA FRENTE AL TOTAL NACIONAL	DENSIDAD POBLACIONAL (Hab/Km ²)
Putumayo	345.204	25.648	2,2%	13,45
Guaviare	111.060	42.327	3,7%	2.62
Caquetá	477.642	88.965	7,79%	5.37
Nariño	144.393	4.094	0,35%	35,2
Cauca	18.217	4.724	0,41%	3,8
Huila	24.668	590	0,05%	41,8
Meta	151.014	32.752	2,86%	4,6
TOTAL EAER⁷	1.272.198	199.100	17,43%	6,38
TOTAL NACIONAL	49.834.727	1.142.041	100%	43,6%

Fuente: DANE e información de áreas del SIG de la EAER.

Dentro del área de estudio de la EAER, el departamento del Putumayo cuenta con la más alta densidad poblacional con 13,45 hab. por Km². No obstante esta cifra corresponde a poco más de una tercera parte comparado con el total nacional. El departamento del Guaviare, por el contrario, presenta la densidad poblacional más baja del ANA con apenas 2,62 hab. por Km².

Para los casos del Putumayo y el Caquetá se debe tener en consideración que estos departamentos cuentan con amplias regiones que aún conservan importantes coberturas de bosque, donde la densidad poblacional es muy baja, lo cual se diferencia significativamente con la situación que

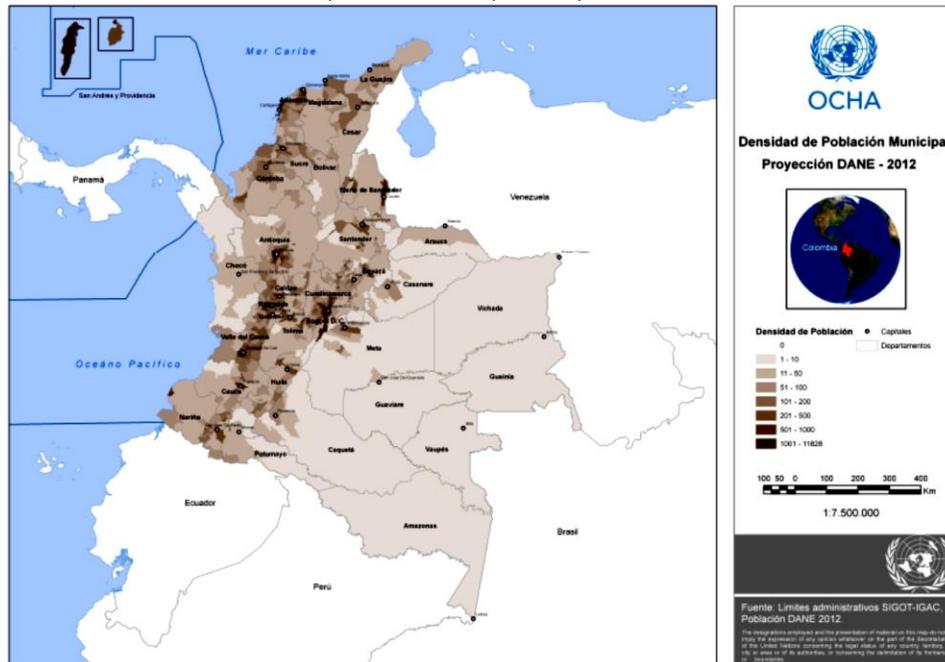
⁶ De acuerdo con el área priorizada por la EAER, la población para los departamentos de Caquetá, Guaviare, y Putumayo corresponde a la del total de sus municipios. Para el Meta se tuvieron en cuenta los municipios de La Macarena, Mesetas, Uribe, Puerto Rico, Puerto Lleras, Puerto Concordia y Vistahermosa. Para el Huila el municipio de Algeciras, para el Cauca los municipios de Piamonte y Santa Rosa y finalmente para Nariño los municipios de Pasto, Córdoba, Funes, Ipiales, Potosí y Puerres. Debe resaltarse que el tamaño de la población del municipio de Pasto distorsiona las cifras porcentuales, razón por la cual para los cálculos solo se tendrá en cuenta la población rural de este municipio.

⁷ Corresponde a la población total de los departamentos amazónicos de: Amazonas, Vaupés, Putumayo, Caquetá, Guainía y Guaviare, según proyección del DANE 2005.

presentan en la región de piedemonte, donde la concentración poblacional es comparativamente alta y por lo tanto el paisaje y los servicios ecosistémicos deben responder a una alta demanda.

El siguiente mapa refleja las cifras de densidad poblacional del área de estudio en el contexto nacional:

Densidad de población municipal – Proyección DANE 2012



Fuente: DANE 2012

De acuerdo con el MOTRA, el comportamiento demográfico de la región muestra un crecimiento para la Amazonía colombiana del 1,8%, un punto porcentual por encima de la media nacional. Sin embargo, debe resaltarse que en las cabeceras municipales y demás conglomerados urbanos, “se presenta un incremento del 147% entre 1985 y el 2015”. Por el contrario, vemos que, para los departamentos de la EAER, la población rural muestra la menor tasa de crecimiento de toda la región.

Tasa anual de crecimiento de la población según cabecera, resto y total por departamento y región (1985-2015)

Departamento	Tasa Anual Total	Tasa Anual Cabecera	Tasa anual resto
Amazonas	2,3	1,8	2,8
Guainía	2,8	3,0	2,9
Vaupés	2,2	4,3	1,4
Caquetá	1,7	2,8	0,8
Guaviare	2,2	4,1	0,8
Putumayo	1,7	3,6	0,7
Total Amazonia	1,8	3,1	1,0
Total Nacional	1,7	1,7	1,5

Fuente: MOTRA. Pág. 85.

El área del arco noroccidental amazónico se caracteriza por la presencia de un conjunto de actores sociales muy diverso, resultado de un proceso de ocupación del territorio marcado por diferentes hitos históricos.

Los principales actores identificados son los campesinos/colonos, las comunidades afrodescendientes, los pueblos indígenas, los actores institucionales, la academia, las ONGs, las agencias de cooperación y como producto del Acuerdo de Paz los desmovilizados de las FARC-EP. Estos actores han desarrollado diversas formas de organización social, política y productiva, cuentan con proyectos de vida individuales o colectivos y se relacionan simbólica y materialmente con el territorio y sus recursos, de acuerdo con sus particularidades histórico-culturales.

De acuerdo con las cifras del censo del 2005 y las proyecciones del DANE para el 2018, la población presente en los 50 municipios del ANA suma un total de 1.809.507 habitantes. De acuerdo con las categorías del DANE esta población se distribuye entre las áreas urbanas o centros poblados y el área rural o resto municipal⁸ de la siguiente manera:

⁸ El área rural o resto municipal se caracteriza por la disposición dispersa de viviendas y explotaciones agropecuarias existentes en ella. No cuenta con un trazado o nomenclatura de calles, carreteras, avenidas, y demás. Tampoco dispone, por lo general, de servicios públicos y otro tipo de facilidades propias de las áreas urbanas. Ver DANE: https://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf

Población de la región del Arco Noroccidental Amazónico (DABE Proy. 2018)⁹

Departamento	Población Total	Población resto	%
Guaviare	115.829	46.106	39,8
Caquetá	496.262	196.222	39,5
Putumayo	358.896	179.573	50,0
Sur del Meta	151.014	105.392	69,7
Cauca	18.217	15.583	85,5
Nariño	644.621	144.393	22,4
Huila	24.668	8.970	36,3
Total	1.809.507	696.239	38,5
Total sin Nariño	1.164.886	551.846	47,4
Fuente: DANE 2005 (Proyección 2018)			

Con excepción de las capitales departamentales, los departamentos del ANA se caracterizan por tener un porcentaje alto de población rural en comparación con la media nacional. De acuerdo con estas cifras, actualmente los municipios de la Bota Caucana, los del sur del Meta y los del departamento del Putumayo presentan las más altas cifras de ruralidad del total del área de estudio. Los departamentos del Caquetá y Guaviare presentan cifras cercanas al 40% de población rural, sin embargo, el peso relativo de la población de las capitales departamentales refleja un alto proceso migratorio campo-ciudad ocurrido en las últimas décadas y un alto porcentaje de población rural en los demás municipios.

La ausencia de una definición conceptual del campesinado elaborada desde el Estado colombiano, ha impedido que la institucionalidad cuente con cifras censales oficiales sobre este actor social en los diferentes territorios. Si bien la categoría de “Población Resto” nos permite aproximar cuantitativamente la cantidad de población campesina de la región, desconoce manifestaciones particulares del campesinado, asociadas a la alta movilidad poblacional, en especial en las zonas de colonización, la habitación de un porcentaje de familias en cascos urbanos que desarrollan sus actividades en zonas rurales, dependen de su sustento de dichas actividades y gozan de una identidad socio-cultural asociada al campesinado, incluso hacen parte de asociaciones o agremiaciones de campesinos.

Para el caso específico de los pueblos, indígenas las cifras de presencia de esta población en el ANA y de constitución de resguardos se estima supera los 113 mil, distribuidos en 169 resguardos. Mientras que los pueblos étnicos han conseguido el reconocimiento constitucional y el desarrollo de un marco normativo garantista de sus derechos colectivos y territoriales, los colectivos campesinos se han visto fuertemente estigmatizados y el proceso de reconocimiento normativo a su identidad cultural y a su rol como actores políticos y sujetos colectivos de derecho es aún incipiente.

⁹ La tabla presenta los datos censales totales de los departamentos de Caquetá, Guaviare y Putumayo. Para el Meta se tuvieron en cuenta los municipios de La Macarena, Mesetas, Uribe, Puerto Rico, Puerto Lleras, Puerto Concordia y Vistahermosa. Para el Huila el municipio de Algeciras, para el Cauca los municipios de Piamonte y Santa Rosa y finalmente para Nariño los municipios de Pasto, Córdoba, Funes, Ipiales, Potosí y Puerres, de acuerdo con la delimitación del área de estudio de la EAER. Debe resaltarse que el tamaño de la población del municipio de Pasto distorsiona las cifras porcentuales, razón por la cual para los cálculos se presentan las cifras con y sin contemplar estos datos. El análisis de las cifras de ruralidad especialmente altas presentes en la Bota Caucana y en el sur del Meta deben considerar que éstas no se ven afectadas por el contrapeso de las capitales departamentales o las ciudades intermedias.

En materia territorial la situación para todos estos grupos sociales es crítica. A pesar de que la figura de resguardo indígena tiene reconocimiento constitucional, muchas comunidades se han visto afectadas por la violencia y el desplazamiento forzado impidiendo el goce de este derecho fundamental.

Las características de la región ofrecen también oportunidades para afrontar las problemáticas evidenciadas en la región. Las áreas protegidas y los resguardos indígenas son figuras que hoy por hoy se muestran efectivas para reducir el impacto de los procesos de degradación y a su vez pueden hacer parte de estrategias más amplias que involucren a la población y motiven nuevos modelos de desarrollo territorial.

5.2 Dinámicas socioambientales de carácter estratégico en el territorio

Detener el avance de los frentes de deforestación y garantizar un desarrollo justo y equitativo de la Amazonia es uno de los grandes retos del país, especialmente en este momento histórico, en el cual el proceso de implementación del Acuerdo de Paz con las FARC requiere garantizar que el territorio amazónico no se convierta en el mayor foco de deforestación y degradación ambiental del país. Es por esto, que el Gobierno Nacional busca promover la gestión sostenible y conservación de los bosques a través de la puesta en marcha de la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB), en estrecha articulación con la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC), la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), entre otros instrumentos normativos que incluyen el tema de bosques¹⁰. La Estrategia respalda los compromisos adquiridos en el marco de acuerdos internacionales como la Declaración Conjunta de Intención, con la cual se plantea, entre otras cosas, “la reducción de la deforestación anual a 90.000 ha a 2018; iniciar procesos de restauración en 210.000 ha más entre 2015 y 2018, y así sumar 200 000 hectáreas para el año 2020; poner fin a la pérdida de bosque natural en 2030 (aportar a las NDC)”¹¹. En el caso específico de la Amazonia, en el marco del programa REDD+ Early Movers (REM), que se implementa a través del Programa Visión Amazonia, la EICDGB apoyará el cumplimiento de la meta la “reducción de la deforestación neta cero en la Amazonía a 2020”¹².

En este marco, la Evaluación Ambiental Estratégica del Arco Noroccidental Amazónico EAER-ANA es una oportunidad para la articulación entre los gobiernos central y territoriales, orientada al cumplimiento de los compromisos de país, las metas ambientales y la incidencia en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia”, particularmente las estrategias de transformación rural, justicia climática y derechos ambientales que a su vez aportan a las líneas de construcción de la paz y buena gobernanza, de manera articulada con las propuestas de desarrollo económico bajo criterios de sostenibilidad. Esta sección presenta las dinámicas ambientales de carácter estratégico del territorio, así como el análisis correspondiente de los efectos o problemas ambientales claves que se manifiestan o subyacen en el territorio, para lo cual revisa en primera instancia el proceso de ocupación histórico y cultural de la región.

¹⁰ Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB), versión 1.0. agosto de 2017.

¹¹ Presentación “Declaración Conjunta sobre REDD+ y Desarrollo Sostenible”, realizado en la Mesa Nacional REDD+. octubre de 2017.

¹² Descripción del enfoque, la metodología y el plan de actividades. TEC-4. Propuesta técnica EAER.



5.2.1 Identificación de dinámicas socioambientales de mayor incidencia en la sostenibilidad del ANA

Un territorio altamente complejo y con procesos históricos de afectaciones socioambientales, reviste un conjunto de problemáticas y conflictos socioambientales de gran envergadura. Es por esta razón que la EAER identifica como paso determinante para la focalización de las políticas de incidencia en la región, las dinámicas socioambientales de mayor incidencia en la sostenibilidad del ANA, sea por el grado de su causalidad o de su impacto.

La herramienta utilizada para facilitar la identificación y la determinación de las causas y consecuencias en una situación problemática fue el “Análisis de incidencia”¹³ a través de la aplicación de la “*Matriz de Vester*”¹⁴. Con base en esta metodología, las problemáticas identificadas se clasifican por tipo de factor según su causalidad o impacto:

- **Factores Independientes/Indiferentes:** Correspondientes a las variables identificadas en el lado inferior – izquierdo y que se consideran no tienen mayor incidencia sobre otras.
- **Factores críticos:** Identificados por las variables ubicadas al lado derecho – superior, las cuales tienen mayor incidencia sobre las otras y a su vez son causados por los demás.
- **Factores activos:** Ubicados al lado derecho inferior son los que tienen alta incidencia sobre la mayoría de los restantes. Son considerados como las causas de los problemas críticos.
- **Factores Pasivos:** Asociados a las variables ubicadas en el lado superior – izquierdo y que corresponden en cierta medida a aquellos que resultan de procesos sobre los cuales las demás variables tienen incidencia, pero no inciden en la expresión de las otras.

El análisis de incidencia partió de una lista de las problemáticas identificadas en fuentes de información secundaria (Tabla 1).

¹³ El Anexo 1 detalla la metodología de análisis de incidencia – Matriz de Vester- y el Anexo 1A contiene el instructivo para el diligenciamiento, teniendo en cuenta que el propósito del presente documento se centra en los resultados de la aplicación metodológica y en la descripción de las dinámicas socioambientales identificadas y los factores críticos.

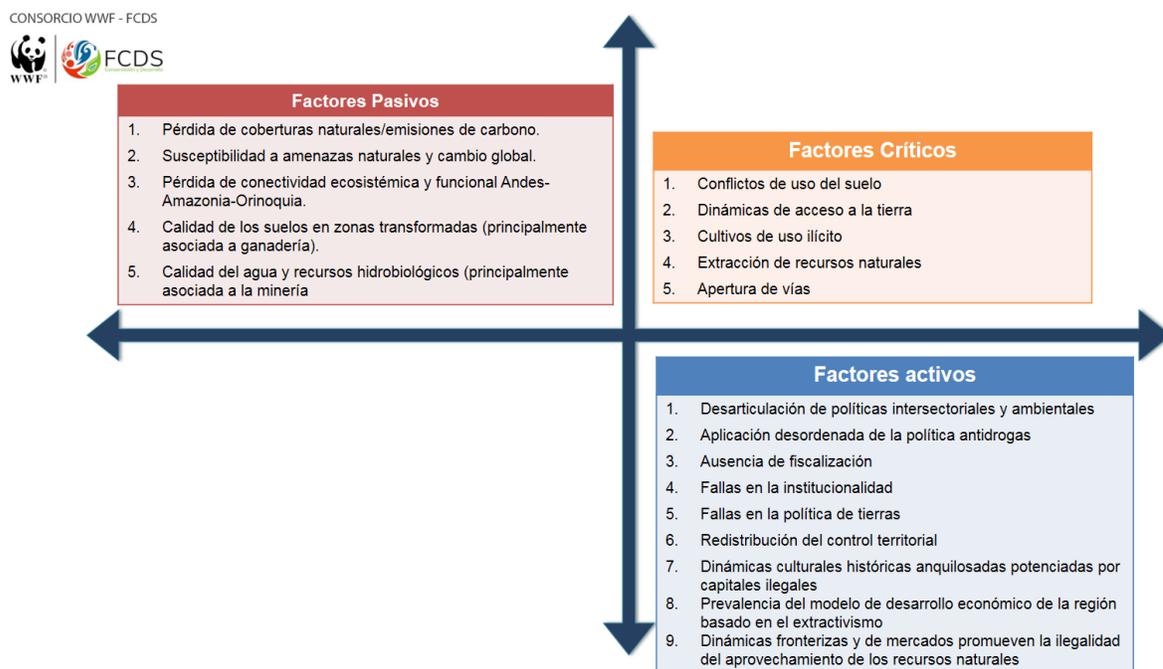
¹⁴ Esta metodología apoya la definición correcta de un problema para construir como resultado un conjunto de buenas respuestas (objetivas, exhaustivas y adecuadas) a una serie de preguntas. Una buena identificación de problemas garantiza un planteamiento de los objetivos en forma clara y precisa: a su vez, el planteamiento de alternativas a desarrollar y la identificación asertiva de escenarios prioritarios para la gestión.

Tabla 1: Dinámicas socioambientales problemáticas identificadas para el Arco Noroccidental Amazónico

1	Proyección y planificación descontextualizada del desarrollo de infraestructura vial para interconexión regional	24	Debilidad en la oferta institucional de alternativas productivas y encadenamiento
2	Expansión de proyectos minero - energéticos (petróleo, minería)	25	Pérdida de coberturas naturales
3	Política minero - energética descontextualizada para la región	26	Pérdida de Biodiversidad
4	Política agropecuaria descontextualizada	27	Pérdida de conectividad ecosistémica y funcional entre los biomas Andes, Orinoquia y Amazonia
5	Expansión informal de cultivos de palma	28	Pérdida de la calidad de los suelos en zonas transformadas asociadas a prácticas ganaderas insostenibles
6	Potrerización para ganadería	29	Disminución en la calidad del agua y los recursos hidrobiológicos asociado a los efectos de la minería de aluvión
7	Incumplimiento del Ordenamiento Ambiental Territorial	30	Aumento de la deforestación en áreas protegidas nacionales y otras áreas de importancia estratégica
8	Baja presencia de las Autoridades Ambientales	31	Disminución del almacenamiento de Carbono en biomasa
9	Falta de gobernabilidad del Estado (en su conjunto)	32	Aumento de la susceptibilidad a amenazas naturales y cambio global
10	Ausencia de políticas intersectoriales y ambientales en el territorio	33	No trazabilidad de las fuentes de financiación de las grandes transformaciones de la región
11	Baja capacidad de respuesta del Estado para el cumplimiento del punto 1 del Acuerdo de Paz	34	Conflictos de uso, ocupación y tenencia en áreas protegidas nacionales y otras áreas de importancia estratégica
12	Retorno a la ilegalidad	35	Incremento de la población colono - campesina proveniente de otras zonas del país
13	Recomposición del control territorial	36	Deterioro del conocimiento y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas de la Amazonia
14	Pérdida del control forzado sobre la conservación	37	Transformación cercana a los territorios de pueblos indígenas aislados
15	Ilegalidad y corrupción en la explotación maderera	38	Pérdida de gobernabilidad de las autoridades tradicionales indígenas
16	Expansión desordenada e informal de vías terciarias	39	Política de fumigación de cultivos de coca
17	Incremento en el área destinada a cultivos de coca para uso ilícito	40	Agudización de conflictos interétnicos
18	Aumento en la explotación ilegal de recursos	41	Ausencia de política fiscal y tributaria
19	Aumento en la extracción ilegal de oro de aluvión para la financiación de disidencias y otros grupos armados ilegales	42	Ausencia de Catastro rural
20	Acaparamiento de grandes áreas de tierra por parte de actores externos	43	Baja capacidad de los suelos para actividades productivas
21	Apropiación de tierras medianas con expectativas de titulación		
22	Redistribución de zonas de control de grupos armados ilegales		
23	Debilidad en los procesos de acceso formal a tierra		

Una vez identificados los factores resultantes del análisis de incidencia, éstos fueron discutidos y validados con los actores estratégicos¹⁵, obteniendo el siguiente resultado:

Figura 4. Identificación de dinámicas socioambientales: resultados del análisis de incidencia



Fuente: Este estudio

A los fines de la EAER-ANA, los Factores Críticos – FC - priorizados recogen las dinámicas socioambientales más relevantes en el ANA por cuanto se considera recogen el grupo de causas directas con mayor influencia en el deterioro de la región. Es así que el foco de análisis en materia de las dinámicas socioambientales se centrará en los siguientes FC:

- Conflictos de uso del suelo
- Extracción de recursos naturales
- Cultivos ilícitos
- Dinámicas de acceso a la tierra
- Apertura de vías

En cuanto a las dinámicas que subyacen a éstos FC, se identifican:

- Desarticulación de políticas intersectoriales y ambientales
- Aplicación desordenada de la política antidrogas
- Ausencia de fiscalización
- Fallas en la institucionalidad
- Fallas en la política de tierras
- Redistribución del control territorial
- Dinámicas culturales históricas anquilosadas potenciadas por capitales ilegales
- Prevalencia del modelo de desarrollo económico de la región basado en el extractivismo

¹⁵ Durante el primer ciclo de talleres realizados entre el 17 y el 29 de enero de 2019 en las ciudades de Mocoa, Florencia, Bogotá y San José del Guaviare

- Dinámicas fronterizas y de mercados promueven la ilegalidad del aprovechamiento de los recursos naturales

Dentro de las recomendaciones de los actores estratégicos convocados, se recomienda incorporar en los análisis, las dinámicas fronterizas y los ríos como principales hidrovías a los análisis territoriales, el riesgo y vulnerabilidad al cambio climático como aspectos de vínculo con las dinámicas y flujos de interacción. La cultura de la ilegalidad, la inseguridad jurídica, la corrupción y la ausencia de valores pueden ser los aspectos fundamentales de base.

5.3 Marco de políticas y leyes, ambientales y sectoriales con incidencia en el ordenamiento territorial y la dinámica del territorio en el ANA: Planes, políticas y programas prioritarios

Teniendo en cuenta que la EAE es un instrumento de apoyo para la incorporación de la dimensión ambiental a la toma de decisiones estratégicas, una EAE de carácter regional presupone la selección de una o varias PPP como sujetos de análisis. El carácter regional invita a evaluar las implicaciones de un conjunto de políticas de carácter rural, ambiental, sectorial y territorial, su posible afectación sobre la zona de estudio tanto por su accionar directo, como por su interrelación.

Es así que, a partir de la delimitación del área de estudio y de identificar las principales dinámicas socioambientales que inciden de manera importante sobre la sostenibilidad del territorio, en la presente sección se priorizan, a la luz de éstas, las Políticas, Planes y Programas - PPP de mayor incidencia sobre la región.

El primer paso para la priorización de las PPP correspondió a la identificación y descripción¹⁶ de las principales PPP macro, sectoriales y territoriales que tienen incidencia en el ordenamiento del territorio, presentes desde hace más de cuatro décadas en el área de estudio.

¹⁶ Ver Anexo 2. Síntesis del marco legal y de política a nivel macro, sectorial y territorial, con a descripción de la norma o PPP, su alcance y los principales lineamientos o elementos a considerar para la Amazonía.

Tabla 2. PPP macro, sectoriales y territoriales de mayor incidencia en el ordenamiento del territorio y las dinámicas de la amazonia

PPP Macro	PPP Sectorial	PPP Territorial
<ol style="list-style-type: none"> 1. Acuerdo Final de Paz 2. Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 3. Política General de Ordenamiento del Territorio (PGOT) 4. Ruta Futuro: Política integral para enfrentar el Problema de las Drogas. Gobierno Duque. 2018 - 2022 5. Decreto Ley 896 de 2017 - Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de Uso Ilícito (PNIS). 6. Decreto 1915 de 2017. Obras por Impuestos. 7. Conpes 3859 de 2016. Catastro multipropósito 8. Conpes 3886 de 2017. Lineamientos de política y programa nacional de pago por servicios ambientales para la construcción de paz - PSA 9. Proyecto de ley que le permite a Colombia ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 10. Conpes 3918 de 2018. ODS 11. Ejes de Integración y Desarrollo (EIDs) de América Latina en el marco de IIRSA (UNISUR) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de Desarrollo Minero con Horizonte al 2025 2. Plan Maestro de Transporte Intermodal 2015 – 2035 3. Plan Sectorial de Turismo. 2018 - 2022. Por un turismo que construye país 4. Decreto 1071 de 2015. Decreto único reglamentario sector agricultura y desarrollo rural 5. Decreto Ley 902 de 2017. Facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral 6. Ley 1876 de 2017. SNIA 7. Resolución 464 de 2017 - Lineamientos estratégicos de política pública para la economía campesina, familiar y comunitaria 8. Mapa de Frontera Agrícola Nacional. Resolución. 261 de 2018 9. Documentos Conpes 3866 de 2016. Política Nacional de Desarrollo Productivo 10. Conpes 3926 de 2017. Política de Adecuación de Tierras 2018 – 2038 11. Resolución 128 del 26 de mayo de 2017. Lineamientos de Política para el Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural 12. Conpes 3917 de 2018. ZIDRES 13. Lineamientos de política Plantaciones forestales con fines comerciales para la obtención de madera y su cadena productiva 2018-2038 14. Plan Nacional para el Desarrollo de la Acuicultura Sostenible en Colombia 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Decreto 893 de 2017- Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). 2. Sentencia 4360 de 5 de abril de 2018. 3. Decreto 632 de 2018. Por el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupé 4. Modelo de ordenamiento territorial regional para la Amazonia colombiana - MOTRA 5. Planes de Desarrollo Departamental 6. Planes de Desarrollo Municipal 7. Planes de Ordenamiento Departamental 8. Planes de Ordenamiento Territorial 9. Planes de Vida 10. Ley Regiones Administrativas y de Planificación – RAP 11. Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica 2019 – 2030

Una vez descritas las PPP en macro, sectoriales y territoriales y surtida su evaluación según su incidencia en los Factores Críticos, se seleccionaron las siguientes PPP a los fines de la EAE-ANA:

- ⇒ Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022
- ⇒ Política de Ordenamiento Territorial
- ⇒ Acuerdo Final de Paz - Política de Tierras
- ⇒ Acuerdo Final de Paz - Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de Uso Ilícito (PNIS) - Decreto Ley 896 de 2017.
- ⇒ Acuerdo Final de Paz - Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) - Decreto Ley 896 de 2017.

6. Bases de la EAER-ANA: Gobernanza y sostenibilidad

Con el objeto de sentar la base conceptual que da fundamento a la EAER-ANA, es importante plasmar los conceptos acogidos para esta evaluación en materia de sostenibilidad, desarrollo sostenible y gobernanza.

6.1 SOSTENIBILIDAD Y DESARROLLO SOSTENIBLE

En el ámbito legislativo el “desarrollo sostenible” fue adoptado en los siguientes términos: “...el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades” (Congreso de Colombia, 1993).

No obstante, dicha definición carece de una contextualización territorial, por ende, para acotarlo en el marco de la EAER- ANA se adopta lo referido en el “Modelo de ordenamiento territorial

regional Amazonia Colombiana - MOTRA” que precisa que el desarrollo sostenible¹⁷ es aquel que: “...propende por el crecimiento económico con base en las potencialidades de la región, en la elevación de la calidad de vida y el bienestar social de la población con criterios de equidad, en la incorporación del enfoque diferencial étnico para la toma de decisiones en ordenamiento territorial - OT, así como en el fortalecimiento de la oferta de servicios en los territorios colectivos atendiendo a las particularidades de las comunidades étnicas. La puesta en marcha de estas iniciativas no debe traducirse en un agotamiento de los recursos naturales renovables, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades, por lo que se requiere adoptar estrategias de planeación y de mitigación que comprometan a las generaciones presentes en la sostenibilidad del territorio” (DNP, 2018).

Aunado a lo anterior se puntualiza que dicho planteamiento conlleva un concepto adicional, referido por el DNP (2018) en términos de fortalecer la relación con el ordenamiento territorial, en tanto la estructura y el soporte biofísico del territorio amazónico, los servicios ecosistémicos que presta, así como la riqueza y diversidad cultural, constituyen oportunidades para definir una hoja de ruta para el ordenamiento del territorio en el corto, mediano y largo plazo.

De acuerdo con lo referido el desarrollo sostenible debe contribuir y balancear diferentes componentes, a saber: el natural o ambiental, el social y el económico, al amparo de las particularidades y potencialidades de la región de la Amazonia, para lograr la sostenibilidad del territorio, entendiendo desde la perspectiva sistémica que la sostenibilidad de un sistema puede representarse mediante una función no decreciente de valuación de las salidas o productos del sistema analizado que son de interés Gallopín (2003).

En concordancia con lo señalado por Gallopín (2003) tal balance puede “variar ampliamente y reflejar la gama de percepciones y puntos de vista respecto de las relaciones entre la naturaleza y la sociedad”, y por ende y de acuerdo con las particularidades de la región de interés, se evalúa la sostenibilidad del sistema socioecológico propendiendo por preservar el capital natural (por lo menos en sus niveles del 2010) y conservar el económico y social.

En otras palabras el desarrollo sostenible debe “preservar y mantener la base ecológica del desarrollo y la habitabilidad, y también aumentar la capacidad social y ecológica de hacer frente al cambio, y la capacidad de ampliar las opciones disponibles para confrontar un mundo natural y social en permanente transformación” (Gallopín, 2003).

No obstante y como lo señala Gallopín (2003) además del análisis de los componentes señalados es pertinente considerar otros atributos que subyacen a la sostenibilidad, como por ejemplo: “disponibilidad de recursos”, “adaptabilidad y flexibilidad”, “homeostasis general” y “capacidad de respuesta”, que son incorporados en algunas de las variables consideradas para cada componente.

En el marco de la EAER – ANA el concepto de “sostenibilidad” no se considera estático, pues todos los sistemas socioecológicos son cambiantes. Por ende no se pretendería gestionar la “inmovilidad” sino evitar “destruir las fuentes de renovación (el capital natural), a partir de las

17 Otras propuestas han planteado “visiones” que confluyen con lo referido en el “Modelo de ordenamiento territorial regional Amazonia Colombiana”, por ejemplo: CEPAL y Patrimonio Natural (2013) y Naciones Unidas (2015).

cuales el sistema pueda recuperarse de las inevitables tensiones y perturbaciones a las que está expuesto debido a su condición de sistema abierto” y “mejorar las condiciones humanas”¹⁸ (Gallopín, 2003).

6.2 PRIMERA COMPRENSIÓN DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DEL ARCO NOROCCIDENTAL AMAZÓNICO: EL CONCEPTO DE GOBERNANZA

La primera aproximación de la comprensión de la dimensión ambiental estratégica del Arco Noroccidental Amazónico se genera a partir, de una parte, del análisis de incidencia sobre la sostenibilidad territorial, de la revisión y análisis del marco político institucional y de otra, de la retroalimentación y validación con los actores estratégicos.

Es así que, se identifican varios aspectos fundamentales determinantes tanto en las dinámicas socio-ecosistémicas y territoriales del ANA, como en el constructo político nacional y regional de incidencia en la región. Se destacan a continuación aquellos que pueden estar determinado la (in)sostenibilidad y (bajo supuesto), la capacidad de resiliencia del territorio.

- Los procesos históricos y culturales: de una parte, por un legado cultural ligado a los procesos extractivos y de bonanzas, sumados a la importación de culturas andinas no conscientes de las limitaciones de la ecología amazónica.
- La no valoración de la cultura tradicional, propia a los territorios ancestrales que ha conllevado a procesos de desaparición con vías a la extinción del conocimiento asociado.
- Una construcción social mediada por las fuerzas de las economías ilícitas con alto impacto sobre los valores sociales.
- Una alta incoherencia entre las construcciones políticas de carácter centralista y la realidad socioecológica del territorio.
- El proceso histórico de abandono institucional estatal.
- La no ruptura de los simbólicos culturales frente al poder a través de la posesión de grandes extensiones de tierras.
- El dominio del territorio a través de los procesos de control violento que invisibiliza a las fuerzas de la transformación.
- La fuerza de las dinámicas de mercados internacionales (legales e ilegales) que mueve los intereses económicos por encima de las decisiones políticas ambientales.
- El arraigo de culturas y orgullos regionales.

De este conjunto de aspectos fundamentales puede por tanto revalidarse la colisión de las perspectivas de los modelos de desarrollo predominantes a nivel nacional que buscan perpetuarse en la región, sin decisiones políticas contundentes sobre los modelos alternativos.

¹⁸ En términos de calidad de vida y crecimiento económico, que es lo que habitualmente se entiende por “desarrollo” (Gallopín, 2003).

Es por esta razón que las recomendaciones para incidir en las fallas de gobierno, expresadas en las fallas político institucionales descritas en el MAE, no trascenderían, si se tratara de influir exclusivamente en la toma de decisiones del nivel político. Es más, el análisis ha mostrado que, en determinados casos, como lo referente a la política de bosques, podría decirse, se ha, teóricamente completado, por lo que se sustenta la necesidad de avanzar desde la EAER-ANA en una intención más holística de las recomendaciones a la sostenibilidad. En tal sentido, la presente EAER-ANA hace su apuesta al fortalecimiento de la Gobernanza territorial, como estrategia a la sostenibilidad¹⁹.

En tal sentido, la cuestión se centra ya no en la institución de gobierno, sino que se traslada al proceso de gobierno. Así entonces la gobernanza²⁰, en el marco de esta EAER, se entiende como, **la forma de gobernar un territorio que, mediante la articulación de múltiples actores del Estado, el mercado y la sociedad civil, conduce a un marco institucional de acuerdos que estimula el desarrollo sostenible con mecanismos de inclusión social** (adaptado de (Grotiuz & Macarena, 2015). Es así como la gobernanza debe representar “el paso de un centro a un sistema de gobierno y el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador” (Aguilar Rivera, 2006).

Según se interpreta de [Koiman citado en (Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2014)] la gobernanza tiene tres características:

- Es el proceso por el cual los actores no gubernamentales seleccionan y supervisan los gobiernos.
- Es la fortaleza del gobierno para formular y aplicar políticas sanas con eficacia, transparencia, pertinencia y calidad y la posibilidad de los entes no gubernamentales para tomar aportar y tomar parte en las decisiones.
- Es el respeto de ciudadanos y el estado para las estructuras que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellas al ver reflejados y reconocidos sus intereses.

Estas características, a juicio de esta EAER, se recogen en tres componentes: la gobernabilidad, la participación y la incidencia, este último como máximo propósito de la participación y referido a la capacidad de permear la toma de decisiones estratégicas.

Adicionalmente, y de acuerdo con las características ambientales de la región amazónica²¹ depositaria del bosque tropical de mayor biodiversidad del planeta y una capacidad de resiliencia finita y frágil, la gobernanza se entenderá desde el enfoque del desarrollo sostenible “que

¹⁹ Ver en la sección de Enfoque: Como concepto de sostenibilidad, el adoptado desde el ámbito legislativo y que se plantea en los siguientes términos como aquel: “... que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades” (Congreso de Colombia, 1993).

²⁰ Ver Documento Camacho A, y Rueda D., Enfoque metodológico para el abordaje del componente de gobernanza en el marco de la EAER de esta EAER-ANA.

²¹ Se hace referencia a toda La Amazonia que cubre extensiones de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela con 7,4 millones de km2 representa el 4,9% del área continental mundial (Alianza Cepal, Patrimonio Natural, PNN y Fundación Moore, s.f)

satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones” (ONU, 1987).

6.3 Componentes de la gobernanza territorial en el marco de la EAER

Recogiendo lo anterior, la gobernanza se abordará a partir de los componentes antes mencionados: la gobernabilidad, la participación y la incidencia como tercer elemento integrador entre uno y otro.

La **gobernabilidad**, desde la perspectiva de la estructura del Estado²² y el ámbito de sus competencias en cuanto a la toma de decisiones, se define a partir de las siguientes consideraciones:

Este concepto entendido como la **cualidad de gobernar** aparece en la esfera pública en la década de los 70s en respuesta al auge del neoliberalismo y la globalización mundiales. Es un concepto de carácter gubernamentalista, en el sentido en que “considera al Estado como el agente central de la conducción de la sociedad”; así su preocupación se centra en “la capacidad de gobernar” contemplando a la sociedad como la entidad a ser gobernada y administrada. Desde la perspectiva de la gobernabilidad, el problema y su solución emanan desde las capacidades del gobierno, con cierta independencia de la sociedad.²³

En la misma línea, para Aguilar, “El asunto de la gobernabilidad es esencialmente asunto del gobierno, no de la sociedad” (Aguilar Rivera, 2006). Al respecto, Aguilar complementa la noción de gobernabilidad como la situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción del gobierno, permitiendo una verdadera capacidad de gobernar en el sentido de alcanzar óptimos niveles de desarrollo social, económico y ambiental (Aguilar Villanueva, 1999) agregando la dimensión de calidad y oportunidad a las actuaciones de gobierno.

En esta perspectiva, la gobernabilidad es entendida como la capacidad de presentar e instrumentar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidos en los regímenes democráticos (Heredia Vargas, 2002), definición esta que es acogida por esta EAER para el subsiguiente análisis.

El segundo componente está referido a la **participación** como derecho fundamental, entendida como “decidir junto con otros”²⁴ (Procuraduría General de la Nación, 2008), que se sustenta en el artículo 1 de la Constitución Política, donde se establece el carácter participativo del Estado colombiano²⁵. Así mismo, el artículo 2 define como fines esenciales del Estado: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de

²² La Estructura del Estado hace referencia a las ramas del poder público (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y los organismos del Estado (organismos de control entre otros).

²³ Ver: <http://journalrural.com/gobernabilidad-y-gobernanza-local/#sthash.aB635fiy.dpbs>

²⁴ Se cuentan entre los «otros» ciudadanos, usuarios de servicios, productores de servicios y demás entes e instituciones que se involucran y participan en la escogencia. Es la acción que se concreta en un quehacer del ciudadano, en la ciudad de la que es miembro. En efecto, no es mera teoría, se trata de un derecho y al mismo tiempo un deber de todas las personas cuando mantenemos contacto con la ciudad que nos hospeda y por ese hecho adquirimos la calidad de ciudadanos. Dicha calidad la obtenemos por querer vivir en ella, intervenir en ella, defenderla si es necesario y cambiarla cuando consideremos que sea oportuno (Procuraduría General de la Nación, 2008).

²⁵ Ver: Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 1: “Colombia es un estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (...)”. En el artículo 79 se establece como deber del Estado garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar su ambiente sano, y finalmente en el Artículo 270 la constitución ordena que mediante medidas legislativas el Estado organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados. En esa línea en el artículo 103 se establecen los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía²⁶.

A estos mecanismos debe sumarse el derecho fundamental que protege a los pueblos étnicos del país a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, los cuales se soportan en el convenio 169 de 1989 de la OIT, ratificado mediante la ley 21 de 1991 que forma parte del bloque de constitucionalidad, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas del año 2007, varias sentencias de la Corte Constitucional dentro de las que se destacan la Sentencia de unificación jurisprudencial a la consulta previa SU-123 de 2018, la T-300 de 2017, la T-129 de 2011 entre otras y la reglamentación que el gobierno ha desarrollado de la misma.

De acuerdo con la Sentencia C-180 de 1994, la Corte Constitucional, define la participación como “un modelo de comportamiento político y social, fundamentado en los principios de pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo (...) implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida (...) esta implica la aplicación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo familiar, económico y social.”²⁷

De tal manera la normatividad en Colombia habilita un conjunto de mecanismos de participación ciudadana promoviendo un “modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo”²⁸. La participación actúa como estrategia hacia la profundización de la democracia en los ámbitos de la gobernanza, el fortalecimiento y la acción colectiva, la legitimidad de la gestión pública, la solidaridad y la profundización del diálogo permanente entre el estado y la ciudadanía.

En términos generales la participación ciudadana pretende:

²⁶ Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

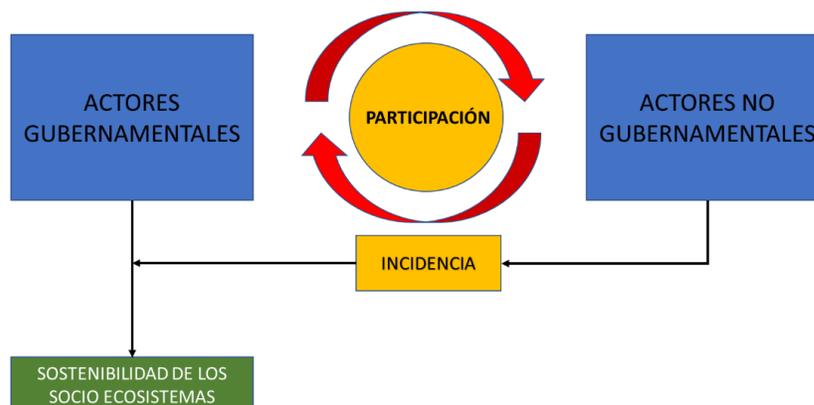
²⁷ Ver Sentencia 180 de 1994 de la Corte Constitucional. Parte introductoria. Pág 1.

²⁸ Ver Sentencia C-180 de 1994 de la Corte Constitucional. Introducción.

- Dar legitimidad a los gobiernos y a las instituciones, contribuyendo a la eficacia de su desempeño y a su fortalecimiento,
- Aumentar la legitimidad de las políticas públicas,
- Favorecer la inclusión de los intereses sociales en la agenda pública,
- Representar mejor la pluralidad social,
- Involucrar a la ciudadanía en los procesos de decisión y ordenación de la vida pública,
- Fortalecer la sociedad civil,
- Mejorar los resultados y los impactos generando valor público, comunidad, ciudadanía y más democracia²⁹,
- Salvaguardar la integridad física y cultural de los pueblos étnicos para garantizar su pervivencia y promover su participación para promover el desarrollo propio con identidad y cultura y el buen vivir de sus integrantes.

De esta manera la presente EAER abordará la participación de los diferentes actores presentes en el territorio como factor complementario al análisis de gobernabilidad, entendiendo la relación sistémica e interdependiente de la misma en la construcción democrática del territorio. La interacción entre estos dos factores, a partir de sus procesos particulares de cadena de valor, debe verse reflejada en la incidencia directa o indirecta que persigue un cambio sobre la toma de decisiones materializada en las políticas públicas que abordan la sostenibilidad de los socio-ecosistemas y las intervenciones de los sectores productivos.

Figura 1 Componentes de la gobernanza territorial



Fuente: Elaborado para este documento. 2019

Dado que el concepto de **incidencia** tiene también varias vertientes y enfoques, esta EAER opta por la incidencia dirigida a transformar las políticas públicas mencionadas, por parte de comunidades campesinas, comunidades indígenas y organizaciones empresariales.

Lo anterior tiene como respaldo conceptual lo contenido en el Manual de Incidencia (Red Centroamericana de Acción del Agua, 2008) en el cual se citan dos definiciones pertinentes en el contexto mencionado:

“La Incidencia Político-Ciudadana es un proceso que contempla la realización de un conjunto de acciones políticas de la ciudadanía organizada dirigidas a transformar las relaciones de poder. Su propósito es lograr cambios específicos que beneficien a

²⁹ Ver: http://www.gardena.euskadi.eus/evaluacion_participacion/ Pág.7.

la población o a los sectores involucrados en este proceso. Estos cambios pueden abarcar el ámbito público o privado”.

“La incidencia política es un tipo de acción colectiva dirigida a influir en el Estado, en las instituciones públicas y en sus políticas. Es una forma de fortalecer la participación de la ciudadanía organizada en la toma de decisiones sobre políticas y programas y de promover una nueva cultura política más transparente, más participativa y más democrática.”

Si bien las dos acepciones explican el enfoque de incidencia para la EAER, sobre la segunda definición se interpreta la incidencia, como resultado de la participación, más que una forma de fortalecerla, lo que indica que es el enfoque más pertinente para esta EAER. En conclusión, en la medida en que se fortalezca la participación efectiva de la comunidad del Arco Noroccidental Amazónico, habrá mayor potencial de incidencia y de transformación de las políticas públicas y las decisiones que afectan este territorio.

Con base en esta comprensión preliminar se proponen a continuación los objetivos generales ambientales y de sostenibilidad para el territorio, entendiendo que este conjunto de aspectos fundamentales.

6.4 Objetivos generales ambientales y de sostenibilidad de la EAER-ANA

6.4.1 Objetivo general

Analizar desde el enfoque socioecosistémico las implicaciones de la Gobernanza sobre la sostenibilidad del territorio, con el fin de generar recomendaciones a decisores y a actores para la planificación y el ordenamiento territorial y productivo, así como su seguimiento y control por parte de las autoridades competentes en el Arco Noroccidental Amazónico.

6.4.2 Hipótesis

Hipótesis principal

- ✓ La gobernanza es el principal determinante de la sostenibilidad territorial.

Hipótesis complementarias

- ✓ Políticas sectoriales coherentes a las características socioambientales son la vía alternativa para disminuir la presión sobre el territorio
- ✓ La garantía sobre el derecho a la tierra redundante en apropiación para la defensa del territorio
- ✓ La regulación de los mercados de los recursos naturales es determinante en la sostenibilidad de su aprovechamiento

Una oportunidad surge de entender y posicionar los requerimientos para las “transiciones socioecológicas hacia la sostenibilidad”³⁰ en un escenario de coherencia política con la apuestas fijadas en el MOTRA, en donde, habrá de entenderse a través de esta EAER-ANA, como los modelos allí propuestos implican la migración de las apuestas de desarrollo económico actuales en región, hacia modelos transicionales que impliquen el abandono de las apuestas actuales y la consolidación de las consistentes a la oferta socioambiental.

³⁰ <http://www.humboldt.org.co/es/component/k2/item/1298-transiciones-socioecologicas-hacia-la-sostenibilidad-gestion-de-la-biodiversidad-en-los-procesos-de-cambio-de-uso-de-la-tierra-en-el-territorio-colombiano>



7. ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO AMBIENTAL DEL ARCO NOROCCIDENTAL AMAZÓNICO:

DINÁMICAS AMBIENTALES DE CARÁCTER ESTRATÉGICO DEL TERRITORIO: FACTORES PASIVOS, ACTIVOS Y CRÍTICOS

El análisis de incidencia realizado para la EAER determinó que, de acuerdo con la revisión de literatura y el posterior ejercicio de priorización, los procesos de deterioro ambiental están relacionados con la pérdida de las coberturas naturales debidas a la deforestación y la transformación de la matriz de bosque a otras coberturas. Este proceso, además de ser el mayor generador de emisiones de gases de efecto invernadero a nivel nacional, trae consigo la pérdida de la conectividad funcional Andes-Amazonia-Orinoquia, así como la prestación de servicios ecosistémicos asociados a los hábitats naturales. Adicionalmente, los procesos de transformación han generado dinámicas de producción insostenibles para las condiciones de la amazonia, afectando la calidad de los suelos y el agua, promoviendo procesos expansivos dada la demanda de nuevas tierras productivas y aumentando la susceptibilidad y vulnerabilidad ante fenómenos climáticos y riesgos de desastres. En este contexto, en esta sección se abordan las problemáticas identificadas en el ANA, partiendo del análisis de los procesos directos de mayor impacto en la sostenibilidad territorial, seguido de los factores activos o causas subyacentes del sistema para finalizar con la información sobre las consecuencias sobre la situación actual iniciando por los cambios de cobertura como elemento determinante.

7.1 FACTORES CRÍTICOS: CAUSAS DIRECTAS DE DETERIORO SOCIOAMBIENTAL

Los conflictos de uso, la dinámica de tierras, los cultivos de uso ilícitos, la extracción de recursos naturales y la apertura de nuevas vías son los Factores Críticos de mayor incidencia en la región. Estos aspectos ejercen efectos directos sobre la transformación de las coberturas naturales, la pérdida de conectividad ecosistémica, la degradación de los recursos suelo y agua, el aumento de la susceptibilidad del territorio ante amenazas naturales, entre otros. En general, se observa que actualmente estos Factores Críticos disminuyen la capacidad de resiliencia ambiental, no solo de los ecosistemas sino de los medios de vida y, en consecuencia, amenazan la sostenibilidad de la Amazonía en su conjunto.

El análisis de los Factores Críticos refleja la presencia de dos dinámicas principales asociadas a los procesos de degradación ambiental en el territorio. La primera relacionada con las dinámicas de acceso a la tierra y la consecuente ocupación del territorio, determinadas por prácticas de apropiación ilegal y acaparamiento de tierras. Estos procesos son favorecidos por la presencia de un mercado ilegal e informal de tierras que opera en la región y que incentiva procesos de deforestación de diferentes escalas.

La segunda dinámica está asociada con actividades productivas como la ganadería, la agricultura y la extracción de hidrocarburos que aparecen posteriormente a los procesos de deforestación y se constituyen en los medios para consolidar procesos de ocupación del territorio, con la consecuente demanda por servicios públicos de la nueva población que arriba y que debe ser, por tanto, atendida por el Estado.

Es así como los conflictos de uso y las prácticas de acaparamiento y apropiación de tierras se constituyen en los Factores Críticos de mayor impacto en el territorio y principales motores de la deforestación. Estos procesos son incentivados por el mercado informal de tierras, la extracción ilícita de minerales, los cultivos de uso ilícitos y el tráfico de flora y fauna silvestre que a su vez generan procesos de expansión de vías ilegales, que se consolidan progresivamente en el territorio. Esta dinámica favorece la expansión de la actividad ganadera que, aunque ineficiente y poco rentable, genera unas dinámicas socioeconómicas que progresivamente conducen de igual manera a la consolidación de asentamientos humanos en el territorio.

7.1.1 CONFLICTOS DE USO DEL SUELO

Por definición, los conflictos de uso sólo se presentan donde el hombre hace su intervención, transformando profunda o parcialmente la cobertura natural y otros recursos naturales según sus necesidades e intereses. Entendiendo que los conflictos de uso del suelo están relacionados con las dinámicas de potrerización, deforestación, intervención en áreas protegidas y el incumplimiento del ordenamiento territorial, este FC se evalúa en los núcleos de estudio a partir del indicador **tasa anual de deforestación** para el periodo 2000-2017. También se evaluó el indicador conflictos de uso de la tierra por sobreutilización generado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Este indicador de presión califica las tierras donde el uso actual dominante es más intenso en comparación con la vocación de uso principal natural asignado a las tierras, de acuerdo con sus características agroecológicas. En estas tierras los usos actuales predominantes hacen un aprovechamiento intenso de la base natural de recursos, sobrepasando su capacidad natural productiva, siendo incompatibles con la vocación de uso principal y los usos compatibles recomendados para la zona, con graves riesgos de tipo ecológico y social³¹.

El 14.8% del área amazónica se encuentra intervenida (6.733.134 ha), predominando las tierras parcialmente transformadas que ascienden a 4.276.450 ha, dedicadas principalmente a actividades extractivas de madera, dando origen a la cobertura vegetal predominante, asociada al bosque fragmentado. En estas tierras los bosques han sido alterados por pastos combinados con parcelas dedicadas a cultivos para el autoconsumo, (maíz, yuca, plátano), y también, en ciertos sectores, a cultivos ilícitos. Las tierras intensamente transformadas se encuentran principalmente en sectores del departamento de Guaviare, Meta y en el piedemonte andino-amazónico de los departamentos de Caquetá y Putumayo, donde los pastos introducidos han reemplazado, en su mayoría, la vegetación natural.

Tierras con uso adecuado o sin conflicto de uso: Al considerar el área regional intervenida, el 48% de las tierras no presenta conflictos de uso; ello se debe, en gran medida, a que las actividades agropecuarias, expresadas como tierras en asociaciones de cultivos con pastos, rastrojos y relictos de bosques se ubican en tierras que se han considerado para usos agroforestales, localizadas principalmente en abanicos del piedemonte amazónico, y en las terrazas medias y altas de los grandes ríos de origen andino. En la región estas tierras alcanzan una extensión de 3.850.690 ha, localizadas principalmente en los departamentos de Putumayo y Caquetá.

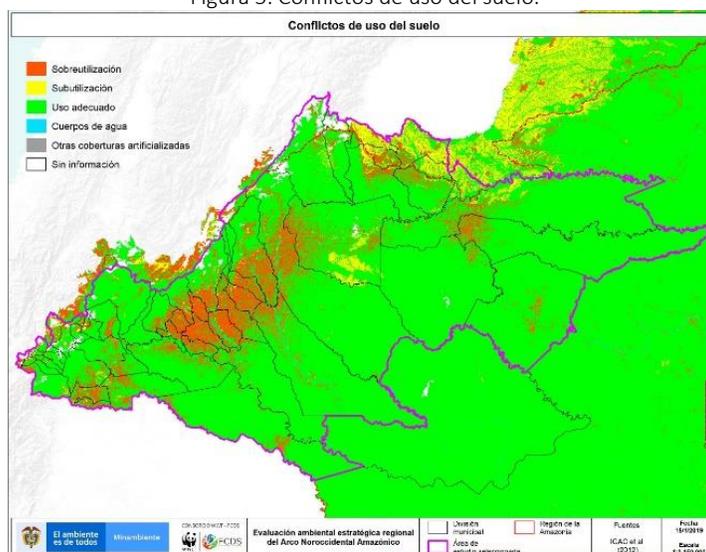
Tierras en conflicto por sobreutilización: Dentro del área intervenida de la región (mayoritariamente el ANA), 2.308.898 ha presentan conflictos de uso por sobreutilización,

³¹ IGAC-Corpoica. 2002. Zonificación de los conflictos de uso de las tierras del país. Capítulo IV. Uso adecuado y conflictos de uso de las tierras en Colombia.

especialmente en grado severo y ligero. Esta extensión corresponde de área intervenida equivale al 28.8%. Se localizan principalmente al noroccidente de los departamentos de Caquetá y Putumayo, crecientemente en 3 de los 4 municipios del Guaviare y sur del Meta, donde tierras con vocación predominantemente forestal, de protección y protección producción, han sufrido total reemplazo de la cobertura natural boscosa y en la actualidad se encuentran con pastos introducidos y naturalizados con actividades ganaderas de muy baja intensidad; también se utilizan, en sectores, para el establecimiento de cultivos ilícitos. El área reportada en pastos, para esta región, en el estudio sobre Cobertura y Uso Actual de las tierras, ascendió a 2.362.178 ha (IGAC, CORPOICA, 2002).

En el área transformada de las regiones de la Amazonia y Orinoquia, predominan las tierras con uso adecuado; no obstante, en la primera se presenta una alta proporción de conflictos por **sobreutilización severa** dadas las condiciones naturales de los suelos amazónicos, de características pobres en nutrientes, ácidos y en general con una capa orgánica muy superficial. Los principales usos del suelo de las UPA corresponden a cultivos de plátano, yuca, maíz amarillo, arroz verde y chontaduro y los principales destinos finales de la producción son el autoconsumo, venta directa en plaza de mercado, venta a comercializador y el intercambio.

Figura 5. Conflictos de uso del suelo.



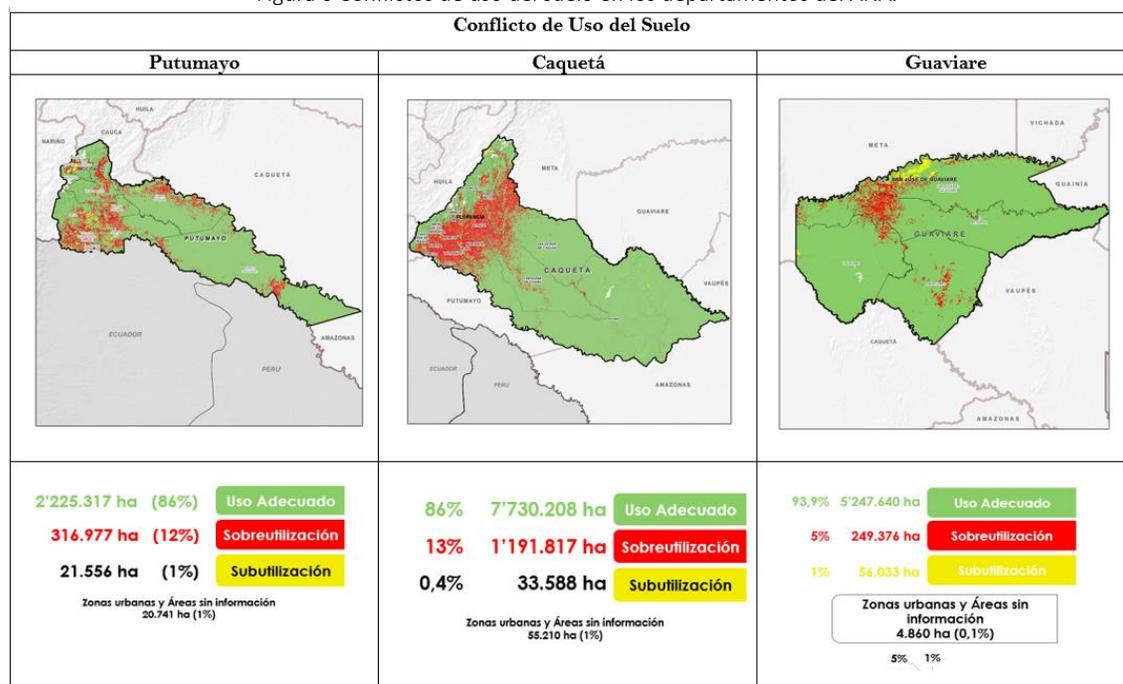
Fuente: UPRA, 2017, adaptación SIG-EAER.

De acuerdo con el mapa de vocación de uso del suelo, la agrícola en la región es mínima, solo representa el 1% del territorio y se da especialmente para cultivos permanentes, semi-intensivos de clima cálido, mientras que la vocación de uso para ganadería no llega al 1%, lo que sustenta de alguna manera, el conflicto del uso del suelo de la región (Figura 5), por la actividad ganadera que se ha venido desarrollando, especialmente en los departamentos de Caquetá y Putumayo. Adicionalmente, el hecho de que exista en la región un área dedicada a la ganadería quince veces superior al área con vocación ganadera, y que el área agrícola sea 38% más que aquella con vocación, (al comparar las cifras de vocación del suelo con el uso), habla de la falta de información y de acatamiento de los determinantes ambientales y de las restricciones en el uso económico del suelo.

La sobreutilización severa ocupa el 3% del territorio en la región y se presenta principalmente en el departamento del Caquetá, donde se ubica más de la mitad del territorio sobre utilizado severamente en la región, seguido por Putumayo y Guaviare en menor proporción. La vocación del uso del suelo evidencia que el abordaje que debe darse a cualquier modelo productivo de la región debe tener en cuenta, en primera instancia su orientación forestal enfocada a la protección y producción bajo sistemas agroforestales. (MOTRA, Diagnóstico territorial).

Es clave resaltar que, según la Agencia Europea de Medio Ambiente, el cambio climático puede hacer que el suelo pase de ser un sumidero de carbono a una fuente de emisiones, dependiendo de la forma como es utilizado. (European Environment Agency, 2015). Para el área del ANA, en donde se ha identificado una concentración de factores críticos como las intervenciones por dinámicas ilegales, o los cambios de cobertura, especialmente aquellos que reemplazan el bosque natural, entre otros, se encuentra además que el conflicto de uso del suelo y los procesos de degradación como la erosión y la salinización empiezan a ser relevantes como se observa en la (Figura 66). Se considera crítica la franja de conflicto que presenta el departamento del Caquetá, sin desestimar los procesos de Putumayo que se acentúan en la frontera con Ecuador, pero con desplazamiento hacia la parte norte. En el Guaviare, el conflicto de uso del suelo pareciera estar concentrado en la esquina occidental del municipio de Solano y en la Zona de Reserva Campesina.

Figura 6 Conflictos de uso del suelo en los departamentos del ANA.



Fuente: Diagnósticos departamentales UPRA. <https://sites.google.com/a/upra.gov.co/presentaciones-upra/>

Dicha sobreutilización se asocia a los sistemas de ganaderos que en el territorio tienen dos formas principalmente: La pradera tradicional y la pradera tecnificada. Los dos conforman el sistema tradicional extensivo de producción que transforma el bosque en potrero limpio, de gran extensión y poco tecnificados. Este sistema de producción se caracteriza por el pobre manejo de los hatos y de los potreros lo que genera índices bajos de producción y baja capacidad de carga. El tipo de explotación de ganado es de doble propósito, con una capacidad de carga 0,5 vacas por ha., con alto impacto ambiental que compacta los suelos (ICA 2016). Una evidencia de la relación

de la ganadería con los procesos de cambio de uso del suelo, es el censo bovino del periodo 2016 – 2018 de San Vicente del Caguán, uno de los municipios con mayor deforestación a nivel nacional, donde se identificó el hato aumentó en un 36% cercano a 219 mil bovinos más (FCDS – Fuente: ICA 2016-2018).

Políticas y acciones que promueven actividades en función de los mercados de tierras, se traducen en la ampliación de la frontera agropecuaria y el incremento de la deforestación, así como de actividades basadas en un modelo de producción extractivista que no es acorde con las características ecosistémicas de la región, lo que redundará en la explotación indiscriminada de recursos naturales, en la degradación de los suelos, en el deterioro progresivo de los servicios ecosistémicos, la pérdida de biodiversidad y el incremento de la vulnerabilidad al cambio climático, poniendo en riesgo los recursos económicos, ambientales y sociales fundamentales para la viabilidad de la Amazonia y la subsistencia de su población. (FCDS, 2018)

La deforestación es actualmente, el fenómeno en el cual se traducen las dinámicas sociales y políticas de la Amazonia, sobre todo en los últimos tres años, cuando ha llegado al máximo nivel de crecimiento, como lo muestra un aumento de 44% en el 2017 respecto al 2016. Este incremento se produce luego de la firma del Acuerdo de Paz con las FARC, paralelamente a la expectativa generada por la política de sustitución de cultivos ilícitos, a la puesta en marcha de un importante número de proyectos de infraestructura y agroindustriales, y a la concentración de excombatientes de las FARC en las zonas de reintegración.

7.1.2 CULTIVOS DE USO ILÍCITO

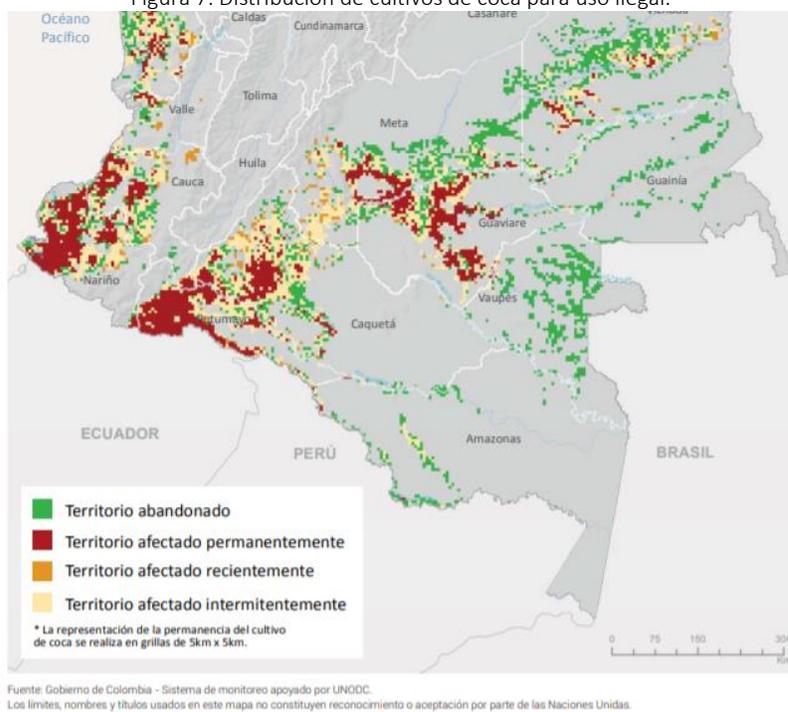
Este grupo incluye aquellas actividades relacionadas con los cultivos de uso ilícito, asociados principalmente al cultivo de coca orientados al narcotráfico de la cocaína. Dada la rentabilidad del cultivo, las áreas se han venido ampliando e incorporan cada vez más mano de obra asalariada. El proceso ha generado unas dinámicas de ingresos y poblamiento que contribuyen a ampliar la frontera agrícola. La presencia de grupos armados en las regiones añadió un ingrediente adicional al complejo fenómeno de los cultivos ilícitos vinculándolos a la cadena de valor del narcotráfico. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC, “los cultivos ilícitos siguen concentrados en zonas históricas” (Figura 7) y en el ANA han aumentado el área sembrada con incrementos de cultivos en Putumayo, e.g. Puerto Asís tercer entre los 5 municipios más afectados en 2017 con un área de 9.665 Ha. nuevas de coca, y en menor proporción Caquetá y Cauca; en contraste la disminución de área sembrada de 2016 a 2017 se ubica en el Oriente (Orinoquia-Amazonia y Meta – Guaviare).

Los participantes indicaron que es evidente el aumento exponencial de los cultivos de coca y otras actividades ilegales. Definitivamente es un factor crítico, se propone en Putumayo nombrarlo como “Dinámicas ilegales”. Las dinámicas ilegales están directamente relacionadas con la informalidad en la tenencia de la tierra, se aprovechan las vías naturales de la región sumado a la dificultad de ejercer control territorial por los difíciles accesos.

Los cultivos de uso ilícito tienden a seguir un patrón espacial en el que las nuevas áreas de cultivo suelen ser de tamaño reducido y no crecen de manera continua a zonas previamente intervenidas. Este patrón responde a la necesidad de los productores de tratar de ocultar sus cultivos al monitoreo y control por parte de las autoridades (Chadid et al.,2015). En la región afectada por los cultivos de coca conviven los cultivadores y productores de coca con aquellos que no lo son.

Comparten procesos y dinámicas de intercambio en actividades como mano de obra, comercialización, comercio, intercambio de productos agrícolas y pecuarios. Los cultivos de coca dinamizan varios factores de la economía y también afectan a los costos de estos (UNODC, 2009). (FAO, MADS, IDEAM, 2018).

Figura 7. Distribución de cultivos de coca para uso ilegal.



Fuente: UNODC, 2017³²

Para el caso de los cultivos de uso ilícito, se reconocen tres mecanismos básicos por medio de los cuales la deforestación deriva en esta actividad económica en Latinoamérica. En primer lugar, la deforestación asociada a este fenómeno se transforma en vías y pistas clandestinas. En segundo lugar, la movilización de estos productos incrementa las presiones sobre la zona en donde se establecen, lo que sumado a una débil presencia gubernamental resulta en una involucración forzosa por parte de habitantes locales en el cultivo y/o tráfico de drogas. Por último, la alta rentabilidad de este negocio permite que las organizaciones que realizan estas actividades puedan acelerar la transformación de bosque a agricultura y ganado, con el fin de legitimar sus actividades y lavar los activos obtenidos de manera ilegal (McSweeney et al., 2014).

La ubicación de los cultivos de uso ilícito responde a patrones establecidos, definidos por la ausencia de control estatal, la presencia de grupos al margen de la ley, una limitada accesibilidad, el acceso a recursos hídricos, la proximidad a fronteras nacionales y, en muchos casos, la cobertura vegetal que dificulte la detección de los cultivos y laboratorios (Pinzón Uribe y Sotelo Rojas, 2011).

Los cultivos de coca en la región determinan dinámicas de intervención importantes. La expansión de vías asociadas a la producción ha sido un agente importante para la penetración de los cultivos. Acompañado de esto se ha desarrollado en muchas áreas remotas de frontera y ha causado mayor

32

https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf

inestabilidad social y política. Estos conflictos sociales internos y las presiones políticas tienen consecuencias importantes para los patrones regionales de cambio de la cobertura del suelo incluida la redirección de patrones de colonización y abandono de tierras en determinadas zonas. En la Amazonía colombiana, los cultivos de coca se establecieron en la década del 70 en el Guaviare, extendiéndose rápidamente a otros departamentos de la región. En la última mitad del siglo XX, para los pobladores de la región las actividades ilícitas relativas al cultivo de coca, más allá de ser un motor de deforestación, han representado una herramienta de crecimiento económico, condicionando la cultura de los pobladores locales. De esta forma el cultivo de coca está arraigado en la cotidianidad de una parte importante de la población, que no lo considera como un delito sino como una oportunidad de progreso ilegítima para el Estado (Rengifo y González, 2003).

La extensión de la actividad decreció más de la mitad durante el periodo 2007-2010, seguido de un aumento en 2013 que alcanzó las 28.000 ha en 2014. En 2015 la actividad cocalera aumentó superando las 40.000 ha y se concentró principalmente en Guaviare y Putumayo, siendo San José del Guaviare, El Retorno, Miraflores, Puerto Asís, Puerto Guzmán, Orito y Puerto Leguízamo, los municipios con mayor presencia del cultivo (UNODC y Gobierno de Colombia, 2016b).

7.1.3 EXTRACCIÓN DE RECURSOS NATURALES

Este grupo incluye las actividades que han predominado y prevalecen en el modelo de desarrollo extractivista de la región. Implica tanto dinámicas legales como ilegales en el territorio y en tal sentido, para la EAER las dinámicas se consideran en relación con los impactos socioambientales, independientemente de su carácter legal o ilegal. Las ilegales están relacionadas principalmente con el aumento de la extracción ilegal de maderas, oro y otros minerales, asociado a la financiación de grupos armados ilegales. Como lo resume UNODC, Figura 8, en el territorio ANA varias de las dinámicas ilegales, asociadas a los cultivos con fines ilícitos tienen una fuerte manifestación en el Arco Noroccidental Amazónico.

Extracción de madera- Los procesos de aprovechamiento forestal están regulados por el Código de Recursos Naturales y la Ley 99 de 1993, que determina que los interesados en la extracción y comercialización de madera deben tener un plan de manejo aprobado por la Autoridad Ambiental Competente, en el caso del ANA, las Corporaciones CDA (Guaviare), CORPOAMAZONIA (Putumayo, Caquetá), CORMACARENA (AMEM, Meta), CRC (Cauca) y CORPONARIÑO (Nariño). Sin embargo, respecto a las actividades extractivas no se lograron datos asociados a la extracción y comercialización de madera ni de la minería ilegal. Las autoridades ambientales no reportan información de estas actividades y el levantamiento de información en zonas específicas fuera del ANA, es generado por otras instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil. Si bien la minería ilegal tiene mayor presencia en el medio y bajo Caquetá y en el nororiente amazónico, las cicatrices de minería reportan esta actividad en el piedemonte caqueteño y putumayense.

La extracción de madera para el autoconsumo puede considerarse una de las primeras formas de intervención del bosque. Grupos humanos alrededor del mundo han encontrado en los bosques una fuente constante de combustible, materiales de construcción, alimento y muchos otros servicios ecosistémicos, gracias los cuales han garantizado su supervivencia. La conversión de los bosques a otros usos no responde a un aprovechamiento de sus maderas para la industria (Silva, 2006), sino a procesos de colonización donde la madera obtenida de la tala suele emplearse como capital semilla para otras actividades productivas. Para la región del ANA este fenómeno parece

no darse, ya que en las áreas deforestadas se observa que no se aprovecha la madera, sino que se quema con el resto del bosque, al parecer y según información de locales, es más costoso aprovecharla y/o movilizarla que perderla en las zonas recién abiertas. Para 2016, en toda la Amazonia el 33% de las UPA presentan aprovechamiento de leña para uso doméstico (CNA, 2014).

Durante el período 2005 - 2011, se estima que anualmente se aprovecharon en promedio 1,4 millones de metros cúbicos de madera de manera formal en el país. **Corpoamazonia reportó el 6% del volumen de madera movilizado para 2012** (IDEAM, 2017). Más allá de este dato oficial, no se logró obtener información asociada al tráfico ilegal de madera, de relevancia para el análisis de la EAER del Arco Noroccidental Amazónico.

En cuanto a la madera, el bosque se aprovecha con la extracción selectiva de especies madereras, utilizadas en la región principalmente como material de construcción o fuente de energía. La información disponible de CDA describe que se movilizan legalmente 9.781,42 m³ de madera de los 3 departamentos de su jurisdicción (Guaviare, Guainía y Vaupés) y que equivale al 39% de la madera movilizada en la región amazonia. El total de movilización de madera alcanza según las cifras del IDEAM, 25.061 m³.

No obstante, de acuerdo con las cifras de extracción de madera ilegal que es más del 40% de la producción legal de madera, (WWF, sin fecha) eso significa que la movilización ilícita es de más de 1 millón 200 mil mts³ de madera. (IDEAM, Ecoforest, 2009, citado por WWF, sin fecha). Cifras no oficiales aseguran que la extracción de madera puede alcanzar el 75% más del total extraído legalmente. Así que un estimativo grueso de la extracción de madera en la región puede estar sobre los 33.000 m³ y los 60.000 m³ al año. Cifras que están muy por encima de los registros existentes. (MOTRA, 2018)

Extracción Ilícita de minerales- La información relativa a la extracción ilícita de minerales en Colombia es escasa. Los resultados del estudio acerca de la explotación del oro de aluvión (EVOA), desarrollado por el Gobierno de Colombia en alianza con UNODC, identificaron que para el año 2014 Colombia tenía cerca de 79 mil hectáreas con EVOA, distribuidas en 17 de los 32 departamentos del país.

En el ANA durante la última década se han presentado fluctuaciones importantes en la producción de oro, evidenciando niveles mínimos hacia 2007 (2kg de oro) en contraste con el auge observado en 2011 (78kg de oro aprox.). Sin embargo, la ilegalidad e informalidad de la actividad, en muchos casos, condiciona el subregistro de la producción. **Para el 2015, la extracción de oro de aluvión se concentró mayormente en Putumayo y en menor medida en Caquetá.** Los principales frentes de explotación se encuentran en las cuencas de los ríos Caquetá y Orteguaza (Caquetá y Putumayo), siendo este el frente más antiguo y prolífero de la región. La explotación ilícita de oro se asocia con otras actividades ilícitas como el cultivo de coca. En Caquetá, la totalidad de los territorios afectados por explotación de oro de aluvión reportado en 2014 estaban próximos a cultivos de coca. En Putumayo, la cifra alcanzó el 81% de las áreas asociadas (UNODC y Gobierno de Colombia, 2016).

El impacto en deforestación de la extracción de minerales en Colombia puede ser directo por la remoción de la cobertura forestal, o indirecto por la expansión de infraestructura asociada a su explotación, generación de oferta de empleo, entre otros, y que facilita la llegada de otros motores de deforestación. La práctica minera con los mayores impactos directos sobre la

cobertura de bosque es la que se realiza a cielo abierto. Dentro del grupo de minerales que se extraen mediante este método se destacan el oro, presente en pequeña proporción en el ANA. Adicionalmente, no se cuenta con suficientes estudios para establecer la magnitud de estas intervenciones directas e indirectas.

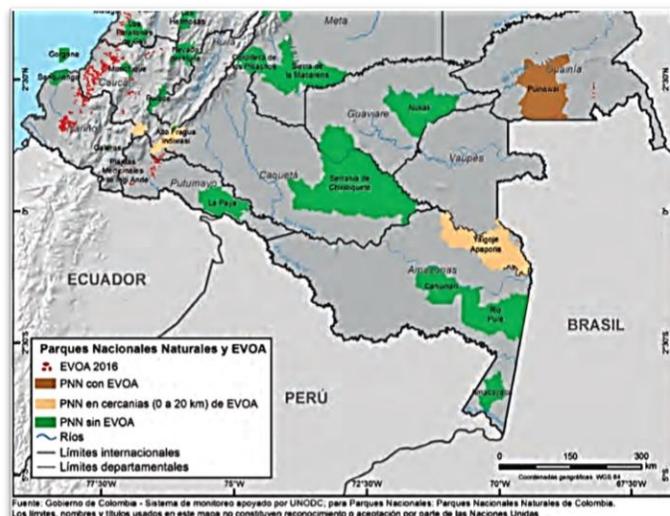
El IDEAM cuantificó la pérdida directa de cobertura de bosque natural asociada a las actividades de explotación de oro de aluvión en 2.681 hectáreas para 2014 (Gobierno de Colombia y UNODC, 2016). **Putumayo y Cauca** se ubican entre los 5 departamentos que suman el 14% de la deforestación por esta causa.

En los talleres realizados a nivel local, los participantes resaltaron la importancia de la extracción ilícita de minerales, como instrumento de intervención de áreas alrededor de los ríos y los efectos que esto tiene en la degradación de las cuencas, alentado por mercados ilegales asociados a la extracción de otros recursos naturales. En áreas más cercanas a las cabeceras municipales se ven afectadas por minería en canteras que, aunque aparece ser una actividad formal tienen impactos grandes en el área de la cuenca del Putumayo y ríos conexos, aumentando la vulnerabilidad de la región al riesgo de desastres.

Es importante tener en cuenta que los impactos de la extracción de minerales desarrollada sin lineamientos ambientales rigurosos no solo incluyen la deforestación, sino también la excavación desordenada y desviación del cauce natural de los ríos; el deterioro de cursos de agua superficiales debido al aumento de sedimentos, la disminución de caudales, la contaminación con grasas, aceites, mercurio y cianuro; lodos de perforación y aguas residuales (lo cual afecta la disponibilidad de agua de las poblaciones); la contaminación de suelos, el lavado de dinero por parte de actores armados, entre otros (Roa et al., 2012; González, 2013).

La minería de oro en la zona por lo general se hace de manera ilegal o informal. Está dispersa en el territorio de la región y no se tiene precisión de la totalidad de explotaciones. La minería ilegal en la zona siempre se ha hecho en balsas (FCDS, 2015)

Figura 8. Evidencias de explotación de oro de aluvión con uso de maquinaria en tierra (EVOA).



Fuente: A partir de UNODC, 2017³³.

Exploración y explotación de hidrocarburos- Los procesos asociados a esta dinámica son aquellos relacionados con las industrias extractivas de minerales e hidrocarburos, materiales de construcción y minerales, además de ser fuentes importantes de los ingresos de la Nación (Andrade et al, 2018). Por el tipo de efectos sociales y ambientales que generan, incluyendo los beneficios, son críticas en la gestión hacia la sostenibilidad de los territorios.

De acuerdo con el estudio de Hoffman et. al. (2018), diecinueve partes interesadas identificaron el petróleo como un recurso en auge en las últimas décadas y, por lo tanto, como un uso importante de la tierra en el área de estudio con importantes implicaciones para las comunidades locales, la migración interregional y el curso del conflicto armado. La deforestación directa para perforar en busca de petróleo crudo es comparativamente pequeña, incluso si los amortiguadores de seguridad deforestados alrededor de estos sitios.

No obstante, los efectos ambientales negativos de la extracción de hidrocarburos incluyen la transformación de ecosistemas, la contaminación de fuentes hídricas y la emisión de GEI. La actividad tiene impactos en las zonas boscosas, principalmente a través de su infraestructura de almacenamiento asociada al transporte y conducción por ductos de hidrocarburos líquidos y gaseosos, construcción de pozos y refinerías, y construcción o adecuación de vías de acceso a los puntos de exploración, explotación o refinación. Adicionalmente, las zonas de producción de hidrocarburos suelen convertirse en fuertes polos de atracción de población que busca empleo o proveer servicios a los campamentos petroleros (Dureau y Goueset, 2001). Este crecimiento poblacional no controlado se traduce en mayores impactos sobre los bosques aledaños a las áreas de explotación, los cuales en muchos casos pueden superar el impacto directo del establecimiento del pozo.

En el área del ANA representa los procesos asociados a la transformación de paisajes naturales para el desarrollo de actividades de exploración y extracción de hidrocarburos. La extracción de hidrocarburos está representada en aquellas áreas donde se está realizando actualmente esta actividad.

De acuerdo con el IAVH, los impactos generados por la industria de hidrocarburos en esta región no han sido cuantificados y en el corto plazo los ecosistemas y las comunidades han recibido los impactos directos; esto requiere del Estado una acción preventiva y reparativa de los daños ya ocasionados. La descontaminación de grandes sectores afectados por ataques contra la infraestructura de transporte de hidrocarburos es una tarea urgente que afecta las especies, los ecosistemas y los modos de vida de las comunidades. La contaminación acumulada por derrames de crudo se constituye en una de las grandes expectativas en el posconflicto. (Transiciones socioecológicas. IAVH, 2018).

³³ http://biesimci.org/Documentos/Documentos_files/Evoa_2016.pdf

Definitivamente es un factor crítico, se propone en Putumayo nombrarlo como “Dinámicas ilegales”. Las dinámicas ilegales están directamente relacionadas con la informalidad en la tenencia de la tierra, se aprovechan las vías naturales de la región sumado a la dificultad de ejercer control territorial por los difíciles accesos. La minería ilegal se ha diversificado, no solo de aluvión sino de filón y arrastre principalmente en Caquetá y Putumayo.

Por su parte la extracción de maderas y comercialización de fauna silvestre se comparte con Perú y Ecuador. La falta de gobernabilidad en el territorio se ha hecho más visible después de la salida de las FARC tras la firma del Acuerdo de Paz. Los participantes indicaron que es evidente el aumento exponencial de los cultivos de coca y otras actividades ilegales. En Putumayo nuevamente se considera que lo más relevante es la expansión de proyectos minero-energéticos.

7.1.4 DINÁMICAS DE ACCESO A LA TIERRA

Entendida como el conjunto de dinámicas asociadas al acaparamiento para el control territorial y apropiación de tierras con expectativas de titulación. Caquetá, Putumayo, Meta y Guaviare son objeto de un intenso proceso de deforestación con propósitos de colonización sin ocupación de los espacios deforestados, con el fin de acaparar la tierra con propósitos especulativos.

El **acaparamiento de tierras** es el “control -ya sea a través de la titularidad, el arrendamiento, la concesión, los contratos, las cuotas o el poder general- de cantidades de tierra más grandes de lo localmente normal por una persona o entidades -públicas o privadas, extranjeras o nacionales- por cualquier medio – «legal» o «ilegal»- con fines especulativos, de extracción, de control de los recursos o su mercantilización...”³⁴ Naciones Unidas Colombia y GIZ (2014) precisan que una consecuencia del conflicto armado que ha afectado históricamente al país, y a la vez una de sus causas estratégicas, es la apropiación y uso del territorio como instrumento de poder, dirigido a limitar el acceso de las comunidades a medios productivos y a forzar su vinculación a las actividades económicas y políticas de algunos grupos de interés. En este escenario de debilidad institucional, se genera un deterioro de los espacios naturales, especialmente de los ecosistemas con mayor fragilidad como los bosques naturales.

En la ausencia de un catastro rural actualizado y con tasaciones muy por debajo del valor real del suelo, prolifera la apropiación masiva de territorios por parte de un número reducido de actores con alto poder económico. En estos contextos, los bosques son vistos como obstáculos en la ruta hacia la titulación de la tierra. Esta dinámica se intensifica si las áreas intervenidas hacen parte de zonas con proyectos de infraestructura.

Para el año 2007, el área con cobertura de pastos en la Amazonía alcanzaba las 33 mil hectáreas (SINCHI, 2010). Entre el 2007 y 2012, se registra un incremento de alrededor de 550 mil hectáreas, con una tasa media anual de cien mil hectáreas (SINCHI, 2014a). Finalmente, durante el último período monitoreado, comprendido entre 2012 y 2014, el incremento fue de 480 mil hectáreas, con una tasa media anual de 240 mil hectáreas (SINCHI, 2016). Esto supone una aceleración importante de la praderización, que en todo el territorio nacional es facilitada por la expansión de infraestructura vial y que promueve el crecimiento de la actividad ganadera y procesos de especulación en el mercado de tierras. (SINCHI, 2014b; SINCHI y WWF, 2015)

³⁴ Red europea de intercambio de conocimientos.

De acuerdo con el IDEAM procesos de acaparamiento y apropiación son unas de las principales agentes de la deforestación. Por su parte, González et al. (2011) concretan la relación entre uso, distribución y derechos de propiedad sobre la tierra, como causa subyacente de la deforestación en Colombia debida a (i) la saturación de tierras de pequeños propietarios en la región Andes, (ii) la distribución desigual de la tierra; con el subsecuente incremento en la migración a las zonas de frontera de los bosques de tierras bajas de la Amazonia y las áreas de piedemonte.

Los conflictos de uso del suelo, representados en los procesos de ocupación y el establecimiento de pasturas en áreas de la reserva forestal de la amazonia y las áreas protegidas están directamente asociados con la apropiación especulativa de tierras. Los resultados de las entrevistas con autoridades y actores locales, desarrollados en el marco de esta Evaluación, dan testimonio de la incidencia de la especulación de tierras como el principal motor de deforestación, reflejada en el aumento de la ocupación ganadera en municipios de Caquetá y Guaviare. Los estudios de Hoffman et. al. (2018) reflejan la percepción de los habitantes de la región sobre la existencia de un proceso no transparente de acumulación de tierras en nombre de los propietarios “ricos” que no viven en el área, pero que dirigen los procesos mediante la contratación de agentes locales para el desmonte y la acumulación de pasturas. Es así como los ciclos de acaparamiento y abandono dan lugar a complejos mosaicos de vegetación regenerada espontáneamente y parches de bosques naturales, que progresivamente se consolidan y dan lugar a asentamientos humanos derivados de la migración directa y espontánea (Baptiste et. al. 2017).

Entrevistas y conversaciones con actores locales clave mencionan que estos, son procesos financiados por recursos externos probablemente derivados del lavado de activos provenientes de la coca, la minería ilegal y otras actividades ilegales que ocurren en la región. De acuerdo con la entrevista al director de la CDA, también se perciben recursos provenientes de Boyacá, Casanare y Arauca inclusive de capitales extranjeros derivados de actividades lícitas e ilícitas.

Los conflictos por el uso del suelo son un reflejo de las condiciones no claras de tenencia de la tierra. La tenencia no regularizada de la propiedad es una de las problemáticas a resolver en el ordenamiento social de la propiedad rural en Colombia, porque se considera que genera un alto índice de inseguridad jurídica sobre la misma. (DNP M. U., 2017).

Los problemas de extracción indiscriminada de recursos del bosque se pueden relacionar también con la falta de claridad en la tenencia de la tierra. Si bien existen normas, el uso económico no sigue esas premisas normativas, sino que responde a los fenómenos de ocupación informal. Como no hay reglas de juego claras para desarrollar la actividad económica, el uso del suelo se convierte en un problema denominado el “dilema de los bienes comunes” en donde como estos son considerados como bienes de todos, la responsabilidad por su buen uso se diluye y nadie responde por las consecuencias de un mal uso.

Es un factor crítico y se asocia fácilmente a la tenencia. “Lo demás no se resuelve si esto no se logra”, ha generado violencia y agudizado el conflicto en la región y en general en el país, la acumulación y concentración de tierra en manos de unos pocos.

*Procesos históricamente asociados al conflicto armado, a la acumulación y acaparamiento de tierras como resultado de la debilidad histórica de las instituciones y “**requiere de voluntad política**” de la que carecemos completamente.*

La lógica del modelo de ocupación de la Amazonia fue que la región debía ocuparse porque el centro del país estaba muy densificado. “En el Valle de Sibundoy empezó el tema de tierras en 1912 con la ley de baldíos, desde ahí hay conflictos de tierra”.

La desactualización del catastro rural, la especulación en los precios de la tierra, la débil institucionalidad de las entidades del Estado, la ausencia de política integral de acceso a la tierra y los problemas de formalización de la tenencia son una constante y un aspecto fundamental a resolver. “Si se construye gobernabilidad social en todas sus expresiones, se lograrían acuerdos para el mejor vivir”.

7.1.5 APERTURA DE VÍAS

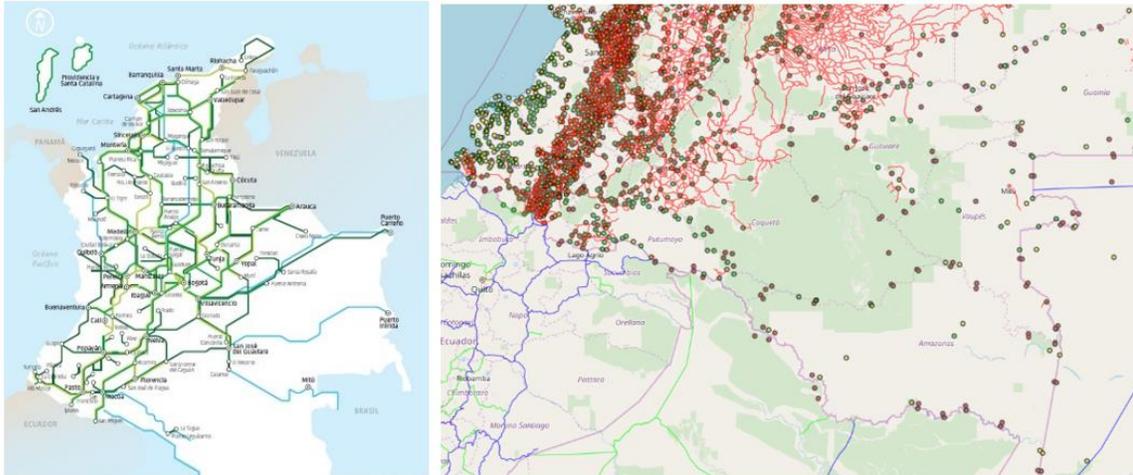
Accesos viales informales, no planificados desde la institucionalidad pública, e ilegales, representan uno de los motores de los procesos de transformación del ANA.

En los países andino amazónicos, como es el caso de Colombia, las vertientes abruptas de la cordillera Oriental forman un separador, cortado por vías de acceso, antes de llegar al anillo. El proceso de ocupación en Colombia se encuentra marcado por medio de los asentamientos humanos de economía de mercado y la red vial consolidada por el costado noroccidental, debido a una expansión de la población de la región andina hacia el este y sur de la región (SINCHI, 2015).

Existe una baja relación funcional entre las principales ciudades capitales de departamento. En contraste existe una evidente relación de San José del Guaviare con la región de los Llanos Orientales, fundamentada en la conexión terrestre que existe con Villavicencio. Florencia y Mocoa tienen relación directa con las ciudades de Neiva y Cali como centros subregionales.

En la Figura 9 se observa el contraste entre lo planificado y la apertura espontánea o informal de las vías terciarias, por una parte, a la izquierda se expone lo proyectado en diferentes planes y programas como el Plan Maestro de Transporte intermodal 2035 (ANI-Mintransporte), Plan 50/51 para el mejoramiento de vías terciarias (ART), proyectos viales priorizados por OCAD, CONPES 3744 puertos fluviales-DNP-, por otra, a la derecha presenta la red vial secundaria y terciaria asociada a poblados rurales. Esta situación transita entre lo que se considera regionalmente como una causa de conflicto territorial y una necesidad social a resolver de manera ordenada por el Estado.

Figura 9: Izq: Proyectos viales, COSIPLAN, 2018. Der: Red vial 2ª y 3ª (la mayoría informal) y poblados.



Fuente: COSIPLAN, 2018.

*Las vías planificadas son importantes en las capitales del Arco. Es un factor relevante porque trae beneficios a la comercialización de productos locales; **en términos de conservación es un problema por la espontaneidad de la colonización y transformación de ecosistemas asociadas.** La colonización planeada seguida de la colonización espontánea, sin control, la ausencia de Estado, la informalidad en gobiernos locales y regionales es una constante que potencia las dinámicas de apertura de vías de segundo y tercer nivel. A esto se suma que parte de la red vial de la región fue abierta por la guerrilla en zonas ocupadas históricamente, posteriormente asumidas como formales. Se recomendó profundizar en la innovación en la conectividad – generación de alternativas de transporte y competitividad regional.*

Un análisis general del patrón de deforestación causado por la expansión de infraestructura vial en las regiones naturales con mayor área de bosques naturales indica que en la Amazonía el 43% de la pérdida de bosque entre 2005 y 2015 se ubicó a menos de 1 km de una carretera. En el bioma amazónico la dinámica de deforestación tiende a estar asociada al crecimiento de las áreas previamente intervenidas, y está reforzada por la existencia de una red de vías de acceso informal y en continua expansión (González, Arias et al., 2017).

Entre el 2005 y el 2015, en la región amazónica el 95% de la deforestación ocurrió en un rango de 50km de un segmento vial. Lo que corresponde a una pérdida de 726.000 ha; el 42% de la deforestación ocurrió a menos de 1km (333.000 ha deforestadas); el 80% de la deforestación ocurrió a menos de 5km (592.000 ha deforestadas); y el 93% de la deforestación ocurrió a menos de 10km (660.000 ha deforestadas) (FAO, MADS, IDEAM, 2018). Asimismo, IDEAM señala que la expansión de vías: caminos de herradura, no planificados, usados para actividades ilícitas como la producción de coca, la minería ilegal o el tráfico de madera se van formalizando sin tener en cuenta características mínimas de conectividad o análisis de riesgos naturales. Entonces la expansión de vías se convierte en un proceso que dirige patrones de colonización, marca polos de desarrollo productivo y atrae procesos de inversión privada y pública sin planificación. Aunque las actividades formales y planificadas contemplen los debidos trámites de licenciamiento ambiental, existen evidencias de que los procesos de mejora de carreteras existentes, la apertura de nuevas carreteras o la generación de expectativas de conectividad vial estimulan procesos de ocupación. La expectativa de valorización de propiedades ya establecidas o la posibilidad de acceder a tierras que a futuro tendrán un alto valor en el mercado informal de tierras son entonces un incentivo importante para colonizar y deforestar nuevas áreas de bosque. Dávalos et. al. (2014)

demonstraron que las mejoras de la vía San José-Calamar y Bogotá-Villavicencio han promovido la urbanización, la conversión de bosques y la ganadería en Guaviare. El proceso de “limpiar la tierra”, está entonces asociado al interés de lograr una mayor apreciación de la tierra impulsada por la urbanización y el mejoramiento de las carreteras, y promueve a la vez pasturas y actividades ganaderas sin injerencia directa de los mercados (Dávalos et. Al. 2014).

Los accesos viales planificados, informales e ilegales, son considerados factores críticos dado que representan uno de los motores de los procesos de transformación del ANA, teniendo en cuenta que según datos del IDEAM se evidencia la relación entre procesos de deforestación y la cercanía a accesos viales.

Apertura de vías asociada a la producción de hidrocarburos: Las condiciones de accesibilidad son determinantes al analizar la dinámica de deforestación en cualquier territorio. Aunque la existencia de un acceso (vía, río, etc.) no significa necesariamente la ocurrencia de deforestación, ningún grupo humano se convierte en agente de deforestación si no tiene medios de acceso al bosque. Cualquier actividad (legal o ilegal) cuyo desarrollo conlleve la expansión de infraestructura que facilite el desplazamiento o establecimiento de la población en un área boscosa particular generalmente conlleva procesos de intervención no planificados sobre estos ecosistemas.

7.2 FACTORES ACTIVOS: LAS FALLAS DE GOBERNANZA COMO CAUSAS INDIRECTAS, SUBYACENTES O RAÍZ

Estas variables agrupan el conjunto de dinámicas socioambientales relacionadas por su alta incidencia sobre los factores críticos; es decir, constituyen las **CAUSAS INDIRECTAS, SUBYACENTES O RAÍZ** de los principales problemas de deterioro socioambiental, las cuales, dado su carácter general de fallas político institucionales, para la EAER-ANA se engloban en el concepto de “*Fallas de Gobernanza*”, agrupados como se muestra a continuación:

Las condiciones de gobernanza tienen un impacto directo en la sostenibilidad del arco noroccidental, principal hipótesis de la Evaluación. En una región que se caracteriza por su alta ruralidad y bajos valores de participación de la sociedad civil, desempeño municipal y asignaciones presupuestales; las debilidades en la gobernanza del territorio se evidencian en aspectos asociados al conflicto armado, la baja seguridad, la alta informalidad y la persistencia de las actividades ilegales como generadoras de riqueza. Estas condiciones, unidas a la alta incidencia de la pobreza en la región y la precariedad en la prestación de servicios públicos, reflejan la incapacidad del Estado de atender las necesidades básicas de la población, y por ende constituyen limitantes importantes para que las autoridades ambientales y territoriales den adecuada respuesta para controlar los factores críticos de mayor incidencia en los procesos de deforestación y ocupación actual del territorio.

El análisis de incidencia desarrollado en el marco de esta Evaluación refleja que, Factores Activos como la desarticulación de las políticas, las debilidades de las instituciones públicas en la gestión del territorio, la prevalencia de las prácticas culturales asociadas a la informalidad y el modelo económico extractivista predominante, inciden de manera indirecta en los procesos de deforestación y degradación ambiental. Estos Factores Activos determinan la prevalencia de los Factores Críticos evidenciados en el territorio y están relacionados directamente con las fallas de gobernanza presentes en el territorio.

- Desarticulación de políticas intersectoriales y ambientales: Incluye las políticas mineroenergética y agropecuaria descontextualizadas de las características socioambientales, así como a la débil oferta institucional para la generación de alternativas productivas y su encadenamiento.

Los conflictos en el territorio permanecen a razón de la débil gobernabilidad del Estado, el fracaso de las políticas o intentos de encadenamiento de actividades productivas sostenibles, las economías ganaderas e ilegales son una constante y los ajustes al Acuerdo de Paz generan gran incertidumbre. En Putumayo particularmente, se traduce este factor en “Expansión de proyectos minero energéticos e incumplimiento del ordenamiento territorial”

- Aplicación desordenada de la política antidrogas: Considerando sus diversas formas como la fumigación aérea que tiene efectos negativos comprobados contra la salud humana y de los ecosistemas, la erradicación manual y forzosa que han generado el movimiento de los cultivos de uso ilícito adentrándose más en el bosque o migrando hacia zonas de protección estricta como las áreas protegidas (en donde no se da la fumigación).

La confrontación armada entre actores legales e ilegales, la apropiación de tierras campesinas para dedicarlas a ganadería extensiva e incluso para incorporarlas al mercado de tierras, las fumigaciones con glifosato a cultivos de coca y la acción institucional conlleva al dominio y control sobre el territorio, generando el desplazamiento forzado constante de la población.

- Ausencia de fiscalización: No se cuenta con mecanismos de trazabilidad y transparencia sobre las fuentes de financiación ligadas a las grandes transformaciones del territorio en la región. Es innegable que la deforestación requiere una altísima inversión de capitales que se desconocen y superan la capacidad de inversión de la familia campesina promedio, lo que supone la financiación y el direccionamiento de actividades de apropiación y acaparamiento de tierras por agentes externos que se presumen ilegales.
- Fallas en la institucionalidad: Considera la baja presencia de instituciones del Estado, especialmente de Autoridades Ambientales, la pérdida del control forzado sobre la conservación, la débil capacidad de respuesta del Estado para el cumplimiento del punto 1 del Acuerdo de Paz y la baja inversión social.
- Fallas en la política de tierras: Debilidad en los procesos de acceso formal a la tierra y control a los procesos de acaparamiento y apropiación indebidos.
- Redistribución del control territorial: Procesos de conflicto por control territorial por parte de los grupos disidentes de las FARC y otros grupos que llegan a disputarse las actividades económicas ilegales y en consecuencia el territorio y sus dinámicas sociales.

La presencia de grupos armados en las regiones añade un ingrediente adicional al complejo fenómeno de los cultivos ilícitos vinculándolos a la cadena de valor del narcotráfico, ya que, junto con la minería, los cultivos ilícitos son medios de financiación asociados al conflicto por el control territorial.

- Dinámicas culturales históricas anquilosadas potenciadas por capitales ilegales

“Históricamente no nos hemos considerado un país amazónico sino andino, desconocemos la región y su riqueza cultural que en buena parte se ha encargado de conservar la Amazonia”. La visión extractivista es histórica, los grandes flujos de colonización (iglesia, campesinos, militares, otros) y las diversas visiones genera choques naturales entre locales y foráneos.

- Prevalencia del modelo de desarrollo económico de la región basado en el extractivismo: en el extractivismo no sostenible y en sistemas productivos de carácter andino, con predominio de la explotación de recursos naturales renovables y no renovables, carentes de controles institucionales efectivos, continúa expandiéndose la ganadería extensiva, la mono-producción tradicional desarticulada de los mercados locales y nacionales, en un contexto que favorece la concentración de la tierra y del ingreso, el desempleo, la inseguridad alimentaria y el incremento de la pobreza en un ambiente de confrontación armada.

Históricamente la Amazonia ha sido un territorio de bonanzas extractivas, confrontación territorial y escenario de guerra que además ha estado fuera de las prioridades del Estado central hasta hace relativamente poco. El desplazamiento y la colonización desde diversas zonas del país con diversas culturas y por lo tanto diversos modelos productivos ha propiciado la transformación del territorio con modelos de desarrollo agropecuario poco eficientes para las condiciones de la región, a esto se suma el desconocimiento e incumplimiento del ordenamiento territorial y ambiental.

- Dinámicas fronterizas y de mercados promueven la ilegalidad del aprovechamiento de los recursos naturales

Por su parte la extracción de maderas y comercialización de fauna silvestre se comparte con Perú y Ecuador. “La cultura de lo ilícito está incorporada y es aceptada” “La corrupción es institucional y social”.

Todos estos factores refieren a la baja gobernanza territorial, la cual se acrecienta con la pérdida de gobernabilidad por parte de las Autoridades Tradicionales Indígenas y la agudización de conflictos interétnicos o entre grupos sociales. Así mismo, el incrementan los conflictos por los altos índices de concentración de la propiedad, por las diferencias culturales con colonos y campesinos, y por la presencia de mafias y acaparadores de tierras y recursos naturales en territorios colectivos; esta situación genera alta migración indígena, especialmente de jóvenes hacia las cabeceras urbanas. Estos y otros conflictos territoriales agudizan la situación de desplazamiento forzado en la región, en varios municipios de Putumayo y el piedemonte caqueteño y con intensidad notoria en municipios del Guaviare y Vaupés (Red Nacional de Información - Unidad de Víctimas, 2018).

Las decisiones y acciones implementadas en el territorio desconocen las particularidades amazónicas, conduciendo a los pueblos indígenas al abandono del territorio y la consecuente pérdida de sus tradiciones y cultura ancestral.

De otro lado, las debilidad institucional y la baja capacidad para la toma de decisiones se ve reflejada en factores como: recursos insuficientes, bajos niveles de legitimidad, corrupción, procesos institucionales descoordinados, además de la incidencia de las políticas públicas inconsultas, diseñadas de manera general y fragmentadas, las cuales a menudo no tienen

en cuenta las particularidades del entorno, y por consiguiente las necesidades específicas de las poblaciones y comunidades locales.

“El conflicto no es interétnico, puede ser sí entre grupos sociales, pero más aún entre los grupos sociales y el Estado”. También se considera que son dos aspectos separados.

Existen múltiples visiones del territorio “No nos ponemos de acuerdo”, en toda la región hay débil gobernanza y en ella “los mecanismos de participación se volvieron requisitos y han perdido su espíritu”.

Las políticas públicas “deben responder a la protección y vocación de la Amazonia y su gente”.

7.2.1 La medición de la Gobernanza territorial: gobernabilidad

Como se presentó anteriormente, el ANA es una extensa área, en donde confluyen múltiples intervenciones legales e ilegales, formales e informales que demandan una mayor presencia estatal. La región representa una frontera entre un país conectado, urbanizado e incorporado en las dinámicas globales y un país caracterizado por condiciones de marginalidad, poco productivo y con dinámicas de ocupación desorganizadas y no planificadas.

La capacidad del Estado, en su concepción convencional³⁵, para llevar su oferta de servicios, como ocurre en la mayor parte de los territorios apartados presenta deficiencias estratégicas, operativas y técnicas, tanto en pertinencia como en cobertura. En efecto, la Amazonía colombiana, incluyendo el denominado ANA, fue considerada hasta 1991 “territorio nacional”, es decir un lugar apartado del centro, escasamente poblado, pobremente desarrollado y sin autonomía administrativa. Luego de ese año es elevada a ente territorial; no obstante, esta categorización no trajo consigo una mirada estratégica del territorio que le permitiera al país trazar una senda de largo plazo a partir de la identificación de la importancia de la Amazonía para el conjunto nacional y para el contexto global, como tampoco plantear un modelo de desarrollo diferenciado en función de su conformación biogeofísica y de la especificidad de los grupos humanos allí presentes.

En la actualidad esta condición se refleja en la ausencia de políticas públicas integrales, pertinentes y dedicadas. Aunque algunos instrumentos de políticas determinan una visión de conservación y desarrollo sostenible, no se dota al territorio de las herramientas necesarias para tal fin dejando a los entes territoriales opciones de desarrollo más convencionales relacionadas con la producción, la competitividad y el libre mercado que muchas veces impactan negativamente al territorio y su sostenibilidad.

Además de ser un territorio apartado, disperso y desconectado, las dinámicas actuales del ANA se reflejan en la pérdida de conexión ecosistémica, sociocultural y económica de la Amazonía con el resto del país. Esta condición incide en el desarrollo de actuaciones independientes sectoriales, gubernamentales o comunitarias, entre otras, que se evidencian como intervenciones y esfuerzos solitarios por conseguir objetivos individuales, sin consenso, sin concertación ni complementariedad.

³⁵ Conformado por las tres ramas del poder público y los organismos del Estado como organismos de control, organización electoral y otros.

En consecuencia, este vacío en el desarrollo de una visión común para el desarrollo de la región, determina vacíos operativos y técnicos, coordinado y coherente con las necesidades territoriales, que está siendo llenado por el conjunto de intervenciones. Este escenario deja a la institucionalidad pública carente de referentes para actuar de forma coordinada³⁶ frente a este gran territorio, empujándola al emprendimiento de esfuerzos individuales que por sí solos no logran su cometido.

Lo anterior también se evidencia en la formulación de los planes de desarrollo tanto nacionales como territoriales. En estos se observa que, aunque son explícitas las menciones sobre un modelo de desarrollo sostenible para la Amazonía y la Orinoquía, no se proyectan adecuadamente los resultados. Al contrastar los mandatos de los planes de desarrollo anteriores con los planes de desarrollo territoriales, se observa la asimetría en la visión de territorio. Por ejemplo, en el Plan de Desarrollo del Putumayo a 2019, con énfasis en la explotación de hidrocarburos y la minería de oro, no se constituye propiamente en un enfoque que le apunte hacia la conservación de la región.

En un sentido similar, el Plan de Desarrollo Departamental del Guaviare 2019 plantea que a 2027 el departamento habrá consolidado el desarrollo económico agroindustrial. Sin pretender descalificar las opciones propias de desarrollo, lo que se quiere hacer notar es que los planteamientos regionales no se sintonizan completamente con los nacionales y muchas veces tampoco se sintonizan con las realidades locales.

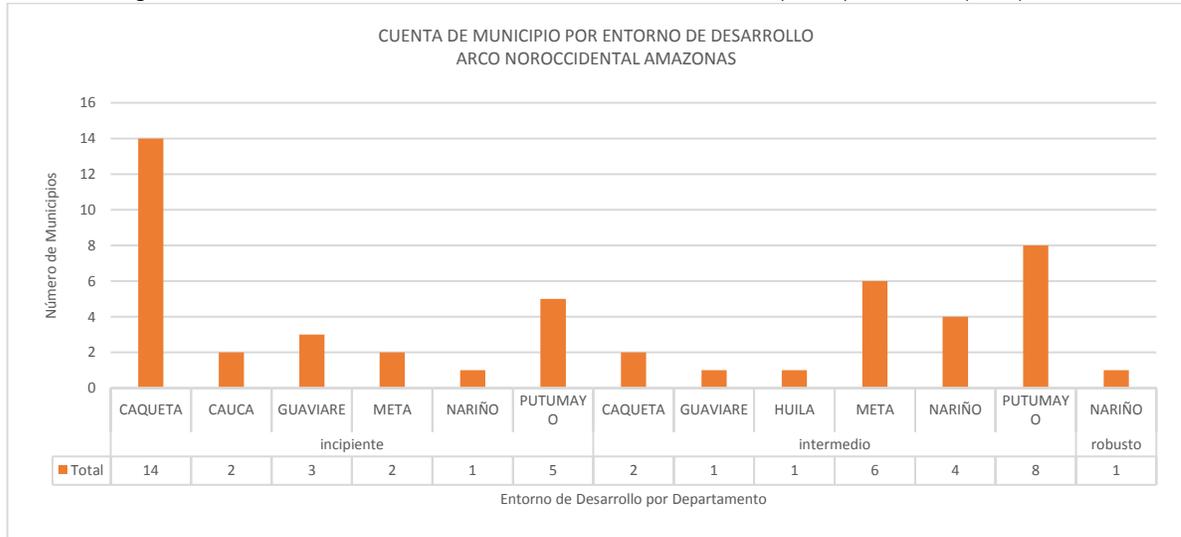
A continuación, se analizan variables desde la medición nacional que aproximan a la capacidad del Estado de atender las necesidades de la población del ANA.

7.2.1.1 Entorno de desarrollo

De acuerdo con el indicador categórico que se escogió como proxy de la variable estabilidad política, la Evaluación evidenció que el único municipio con desarrollo robusto en todo el ANA es la ciudad Pasto en el departamento de Nariño. Veintidós municipios de la región presentan un entorno intermedio y veintisiete municipios un entorno incipiente. Entendiendo las condiciones de desarrollo incipiente como factores que inciden en la estabilidad política, a nivel departamental se podría considerar que la menor estabilidad se encuentra en el Caquetá, con 14 de 16 municipios con desarrollo incipiente seguido por Guaviare con 3 de 4 municipios y Putumayo con cinco municipios (38,4%) en la misma condición.

³⁶ En términos de las políticas públicas, la coordinación es una función que supone establecer prioridades y sentar responsabilidades (Garnier, 2000)

Figura 30. Resultados del análisis del índice de entorno de desarrollo por departamento (2014).



Fuente: elaborada para este documento a partir de Tipologías Municipales DNP – DDT 2014.

Entendida la pobreza como un indicador de la capacidad del Estado de atender las necesidades de la población, se observa que las condiciones de pobreza, principalmente en la zona rural pueden estar asociadas a la baja capacidad del estado para la prestación eficiente de servicios públicos y por ende de generar un impacto positivo sobre las comunidades y los grupos de actores presentes en el ANA. Los datos de incidencia de la pobreza en la zona rural demuestran que la efectividad de la gobernabilidad en las zonas rurales es mucho más limitada, lo cual puede ser atribuido a las condiciones de acceso o el aislamiento relativo de algunos municipios que puede dificultar no solo la presencia institucional sino la oferta del Estado. En particular, los indicadores de ruralidad sirven como una muy buena base para focalizar y diferenciar políticas en ordenamiento social de la propiedad, provisión de servicios públicos para la población y el tipo de proyectos productivos agropecuarios, acuícolas, y no agropecuarios para las zonas rurales. (DNP, 2014).

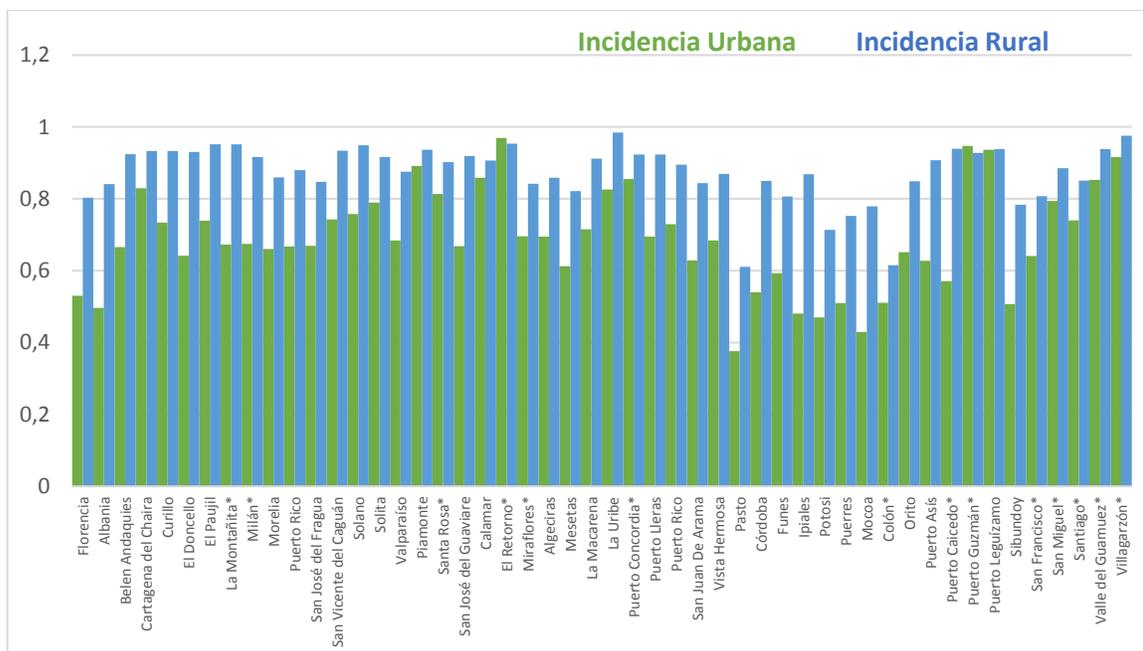


Figura 32. Incidencia IPM por zonas urbana - rural municipios ANA
 Fuente: elaborado para este documento con base en (DNP, 2019)

7.2.1.2 Clasificación de Ruralidad

La *Clasificación de Ruralidad*³⁷ refleja que la 21 municipios tienen cabeceras pequeñas (menos de 25 mil habitantes) y densidades poblacionales inferiores a los 50 hab/km². Solo cuatro municipios del ANA, los que tienen importancia regional y acceso a diversos bienes y servicios, se denominan intermedios y están todos ubicados en el departamento del Putumayo: Mocoa, Colón, Sibundoy y Valle del Guamuez, los cuales se caracterizan por tener entre 25 mil y 100 mil habitantes en la cabecera o que, a pesar de tener cabeceras menores, presentan alta densidad poblacional (más de 10 hab/km²).

La categorización presupuestal como variable que soporta el estado de la Gobernabilidad en la zona del Arco Noroccidental Amazónico, refleja que 47 de los 50 municipios del ANA están en categoría 6, cuentan con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales. En consecuencia, estos municipios tienen menores ingresos corrientes de libre destinación, por lo que sus gastos de funcionamiento durante cada vigencia fiscal, como pueden ascender hasta el 80%, dejando poco espacio para inversiones que permitan la formación de capital o actividades que permitan el desarrollo del territorio, baja capacidad técnica y de recaudo de recursos locales de libre inversión y con altas limitaciones en la gestión de recursos complementarios.

A la vez, la región cuenta con condiciones territoriales de baja conectividad, bajo acceso a servicios del Estado y altos costos logísticos y de movilidad. Se percibe igualmente una débil capacidad de

³⁷ Para esta EAER se tomó la información de la Misión sobre Ruralidad reportada por DNP en la hoja de datos sobre Brechas Socioeconómicas, en donde se define ruralidad como Categoría de ruralidad donde los más rural es "rural disperso", seguido de "Rural", "Intermedios" y "Ciudades y aglomeraciones, fueron definidos como insumo de la misión rural" (DNP, 2014)

coordinación interinstitucional y de articulación del nivel nacional con las entidades territoriales, lo cual afecta tanto el despliegue territorial, como la gestión y flexibilización de la oferta. Esta información se complementa con los resultados de la aplicación del Índice de Desempeño Institucional, cuyos resultados muestran que la distribución de los municipios en los rangos de mejor o peor desempeño, no responden ni a la ubicación geográfica (piedemonte, frontera agrícola, planicie), ni a su pertenencia a un determinado departamento, ni a su entorno de desarrollo, ni a su tamaño poblacional. Con la información disponible la clasificación de cada uno de ellos parece responder a procesos históricos de carácter endógeno, más que a factores externos o regionales.

7.2.1.3 Desempeño: Índice de desempeño municipal

Para este componente se analizó el **Índice de Gobierno Abierto -IGA-** para denotar el nivel de transparencia de la institucionalidad pública que, en teoría, contribuye a detener la corrupción. El **Índice de Gobierno Abierto**, es un mecanismo aplicado por la Procuraduría General de la Nación (Procuraduría General de la Nación, 2016), que alerta y comunica sobre posibles riesgos de actuaciones irregulares en las administraciones territoriales y que promueve un ejercicio transparente de lo público. El IGA es un indicador compuesto que determina el nivel de reporte de información y el estado de avance en la implementación de algunas normas que buscan promover el fortalecimiento de la gestión pública territorial.

Los datos del IGA para la región del ANA muestran un alto porcentaje de resultados satisfactorios, muchos incluso por encima del promedio nacional, aunque la tendencia de todos los municipios se mantiene con la nacional. Si bien, indicadores anteriores muestran algunos niveles de riesgo como la impunidad, la categorización fiscal, entre otros, se debe tener en cuenta que este indicador está construido básicamente en torno a la gestión de información que hacen los entes territoriales y no al impacto de la gestión.

Si bien hay 19 municipios con calificaciones deficientes, es importante resaltar que, con excepción de Montañita, Milán, Puerto Rico (Caquetá), Piamonte (Cauca), Puerto Guzmán, Leguízamo, San Francisco y San Miguel (Putumayo), éstos se ubican cerca de la media nacional. Llama igualmente la atención que los municipios de Belén de los Andaquíes, Doncello, Paujil, San José del Fragua, San Vicente del Caguán (Caquetá), Algeciras (Huila), Mesetas, La Macarena, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico, Vistahermosa (Meta), Mocoa, Colón, Sibundoy (Putumayo), San José del Guaviare y Calamar (Guaviare), se destacan sobre la media nacional.

7.2.2 Participación e incidencia para la gobernanza territorial

El derecho a la participación efectiva se fundamenta en la Constitución Política colombiana que define como fin esencial del Estado: “(...)facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación(...), continúa definiendo como deber del Estado el “garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar su ambiente sano”, y complementa cuando ordena que el Estado “organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.”³⁸

³⁸ Ver Constitución Política, Artículos 2, 79 y 270.

De acuerdo con una de las hipótesis de la EAER que establece que “El freno a la degradación del territorio depende de la gobernanza territorial” y teniendo en cuenta que la gobernanza se entiende en este estudio como la articulación de los componentes de gobernabilidad, participación e incidencia, uno de los dispositivos metodológicos del presente estudio se concentró en el análisis institucional y en la recolección de información sobre el derecho a la participación efectiva, que incluyó el análisis de las condiciones presentes en las entidades públicas para su ejercicio, así como de las condiciones habilitantes para que los ciudadanos y en especial los sujetos colectivos puedan ejercer de manera adecuada este derecho fundamental.

La relación directa que existe entre la gobernanza y la participación permite, entre otras, la acción legítima del Estado, el diseño, la implementación y el seguimiento de políticas públicas pertinentes y ajustadas a la visión de los diferentes grupos sociales, la articulación entre los derechos y los deberes ciudadanos, la construcción de consensos sociales, el trámite adecuado de los conflictos socio-ambientales, la formación de la cultura política y la profundización del sentido de identidad y de apropiación del quehacer institucional por parte de los ciudadanos.

Con base en la revisión bibliográfica, en el estado del arte y en la información primaria de carácter cuali- y cuantitativo recolectada por medio de las entrevistas semiestructuradas y las encuestas aplicadas a los actores institucionales y no gubernamentales, se presenta a continuación la síntesis de las principales conclusiones del ejercicio diagnóstico:

Desde el punto de vista institucional, las entidades presentan dificultades en los siguientes aspectos:

7.2.2.1 Indicadores de medición y transparencia

La revisión de los instrumentos de medición sobre posibles riesgos de actuaciones irregulares en las administraciones territoriales y sobre el manejo transparente de lo público a partir de los datos del Índice de Gobierno Abierto -IGA-, resultaron en calificaciones con un alto porcentaje de resultados satisfactorios, muchos incluso por encima del promedio nacional, aunque la tendencia mayoritaria se mantiene con la nacional. Estos resultados muestran poca variabilidad entre las diferentes entidades territoriales a pesar de las enormes diferencias regionales e institucionales. Dadas las características de las prácticas de la ilegalidad, no existe información explícita sobre corrupción. Esta situación, junto con el muy bajo número de denuncias ciudadanas interpuestas ante las entidades judiciales o el ministerio público por la ocurrencia de delitos ambientales, impiden visibilizar las debilidades o posibles irregularidades institucionales, con el riesgo de perpetuarlas.

A su vez los indicadores socio-económicos y los índices de violencia en la región deben ser contrastados con los resultados del IGA, pues la percepción de muchos actores locales de la región afirma que la corrupción es una de las principales causas de la pobreza y la violencia.

7.2.2.2 Legitimidad y confianza

La confianza de la población en las instituciones del Estado es igualmente un factor de preocupación. Los altos índices de abstención electoral y las críticas tasas de impunidad frente a graves delitos como la desaparición forzada (99,8%) o el desplazamiento (según el ACNUR, esta tasa ronda el 99%) son reflejo de la debilidad institucional y la baja gobernanza. Esta situación

agudiza la desconfianza de la población en las instituciones públicas. Como reacción se generan estructuras informales o ilegales de orden social y administración territorial que compiten y deslegitiman el accionar de las entidades públicas.

7.2.2.3 Participación efectiva y análisis de sus condiciones habilitantes

Las condiciones habilitantes serán revisadas a partir de cuatro elementos: capacidad organizativa, seguridad y libre expresión, escenarios de participación y disponibilidad presupuestal.

Capacidad organizativa:

Existen en el territorio un conjunto de actores sociales con características muy disímiles. Por una parte, hay una población en la zona rural dispersa que, aunque cuenta con las JAC o con algún tipo de proceso colectivo en su vereda, permanece distante e indiferente a los procesos organizativos locales. Estas personas tienden a agenciar sus intereses de manera familiar con niveles bajos de cualificación e incidencia. Por otra parte, hay sectores con altos y medios niveles de organización y capacidad de agenciamiento de sus intereses, los cuales van desde la conformación de colectivos arraigados al territorio con proyectos, planes de vida o planes de desarrollo sostenible de carácter colectivo, prácticas de soberanía alimentaria y de producción a pequeña y mediana escala, demanda de formalización de la tenencia de tierras tanto de orden individual como colectivo y exigencia de crecientes niveles de autonomía y autogestión. A estos se suman los pueblos indígenas que cuentan en general con un fuerte arraigo territorial y han construido diversas estructuras de gobierno propio a partir de las características culturales de cada uno de ellos. Si bien su capacidad organizativa y de gestión es muy diversa, en general los pueblos indígenas muestran una tendencia hacia la protección de sus territorios y la naturaleza en general.

Por otro lado, existen sectores agremiados alrededor de procesos de producción a gran escala que se expresan en la utilización intensiva de los recursos o en transformaciones drásticas del paisaje en áreas extensas del territorio y que cuentan con mecanismos de incidencia en la mayoría de los casos asociados al lobby político por fuera de las mesas o comisiones técnicas de participación.

Por último, hay quienes se ocupan de la generación de ingresos a partir de economías ilegales alrededor principalmente de la coca, la madera y la extracción de minerales o de ocupación y control territorial como estrategia geo-política de guerra. La relación directa entre el nivel organizativo y la capacidad de construcción de proyectos de vida colectivos con fuerte arraigo territorial y la capacidad de gestión y agenciamiento de estos intereses, no parece tener resonancia en las instituciones públicas. Por un lado los actores no gubernamentales consideran que hay poco interés y oferta institucional para el fortalecimiento organizativo mientras que perciben que muchas de las acciones institucionales relacionadas con la priorización, el alcance, la calidad y pertinencia de la oferta, las condiciones de contratación e implementación, las demoras e incumplimientos, entre otras, están generando rupturas y debilitamiento de las estructuras y proyectos organizativos comunitarios.

Seguridad para la participación:

La seguridad del territorio en el área de estudio muestra un comportamiento negativo y la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos y al DIH son mayores que la media nacional. Esta situación está directamente relacionada con la percepción de seguridad de los actores comunitarios, quienes consideran en su gran mayoría que no cuentan con las condiciones de seguridad para reunirse, expresar sus ideas de manera libre, movilizarse por la zona rural y hacia los cascos urbanos, participar y gestionar los intereses colectivos en los espacios institucionales.

Esta percepción concuerda con las cifras del estudio “Killing Social Leaders for Territorial Control”³⁹, que comprueban el aumento de los asesinatos a líderes sociales luego de la Firma del Acuerdo de Paz y la desmovilización de las FARC-EP, ocurridos especialmente en zonas con presencia de este grupo armado. Así mismo las tasas de homicidio de líderes sociales se incrementó desproporcionadamente en las zonas donde hay mayor cuestionamiento al aparato de justicia, donde hay mayor número de casos de disputa por la tierra y casos de restitución y en menor medida donde hay cultivos de coca, acuerdos de sustitución voluntaria y prácticas de minería ilegal. Por último, es importante enfatizar que los principales afectados son en primer lugar los líderes comunales, junto con los líderes indígenas, afro y de otras organizaciones.

El impacto de esta situación socava de raíz los procesos organizativos y la restitución y defensa de la tierra, el territorio y los proyectos colectivos. La ausencia de estos líderes y autoridades afecta la capacidad de construcción de consensos comunitarios, la capacidad técnica y política de gestión y la cohesión social que junto con el amedrentamiento social erosiona la capacidad de las comunidades de agenciar sus proyectos de vida haciéndolos más vulnerables a los intereses de otros actores del territorio.

A su vez, llama la atención que el grado de percepción de inseguridad se reduce significativamente para las ONGs y los actores gremiales en estos mismos territorios.

Acceso a la información y escenarios institucionales de concertación:

El acceso oportuno y pertinente a la información institucional estratégica como requisito para la reflexión y toma de decisiones comunitarias y para la participación en los escenarios institucionales, presenta resultados diferenciales entre diferentes sectores. Los actores sociales perciben que en la mayoría de las ocasiones las instituciones NO o solo A VECES les comparten la información, situación que no les permite construir consensos colectivos. Por este motivo, los delegados o representantes comunitarios acuden a los escenarios de participación sin información y mucho menos directrices claras provenientes de las comunidades que representan. De esta manera los líderes se convierten en el eslabón más débil de la cadena, pues no logran participar de manera asertiva e incidente a la vez que sus comunidades perciben que su accionar no está beneficiando el interés colectivo.

Por otra parte, las ONG y los actores gremiales en su gran mayoría consideran que las instituciones SI les facilitan la información suficiente de manera pertinente y oportuna sobre los procesos de toma de decisión, otorgándoles ventaja frente a los sectores sociales. Las ONG parecen estar

³⁹ Ver: <https://lasillavacia.com/iq/universidad-del-rosario/killing-social-leaders-territorial-control-unintended-consequences-peace>

ocupando un lugar de intermediación entre las instituciones públicas y las comunidades de base y sus procesos organizativos, siendo ellas, en muchos casos, las receptoras directas de la información e interlocución con las entidades públicas como ruta para el trabajo con las comunidades. A su vez son ellas quienes cuentan con las condiciones de trabajo menos adversas en el territorio, lo cual les permite mayor movilidad, libertad de expresión y relacionamiento directo con los procesos organizativos.

En referencia a los escenarios formales de participación (Consejos, Comités, Mesas de concertación, entre otros) para la formulación, implementación y seguimiento de la política pública, la información recolectada permitió identificar que, en un alto porcentaje, se encuentran activos.

Mientras que las instituciones valoran de manera positiva la participación y la incidencia de los actores no institucionales, los actores no institucionales se caracterizan por percibir muy bajos o nulos niveles de incidencia en estos escenarios. Para ellos, estos espacios cuentan con baja legitimidad y con bajos índices de participación y representatividad, lo cual puede estar relacionado con problemas en la convocatoria, la percepción de que las propuestas comunitarias no logran niveles de incidencia aceptables en la toma de decisiones institucionales y la consecuente frustración y escepticismo generalizados frente a estos espacios. Esta situación refleja problemas estructurales en el ejercicio de la participación efectiva, dentro de los cuales se destacan la baja capacidad de los funcionarios delegados en los escenarios de participación para la toma de decisiones vinculantes y efectivas, la desproporción entre los acuerdos establecidos y los recursos humanos y presupuestales disponibles para su cumplimiento, las limitaciones institucionales de las entidades territoriales agravadas por las dificultades en la activación de los mecanismos de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con las entidades regionales y nacionales y la baja información disponible y capacidad de las comunidades para agenciar intereses colectivos.

Llama la atención que los escenarios de participación con enfoque poblacional, en especial las Mesas de Concertación Indígenas reflejan un ALTO o MEDIO nivel de aceptación tanto a nivel institucional como comunitario y la percepción de incidencia es mucho mayor que la reportada en los demás escenarios. A pesar de esta percepción, estos espacios tienen presencia muy baja en los territorios, no cuentan con las condiciones apropiadas para su cabal funcionamiento (RRHH, presupuesto, logística etc...), las decisiones que en ellos se toman han tenido un bajo nivel de cumplimiento y algunos de ellos han dejado de sesionar por falta de voluntad política de las entidades territoriales.

En términos generales se percibe una fuerte debilidad del capital social, donde existe baja legitimidad de las instituciones y desconfianza entre los actores, escasa información y diálogo entre las partes, la percepción de no ser tenido en cuenta y altos niveles de pobreza e inseguridad, condiciones que afectan de manera directa y estructural el ejercicio de la gobernanza territorial.

7.3 ESTADO DE LOS FACTORES PASIVOS: LAS CONSECUENCIAS DE LAS DINÁMICAS SOCIOAMBIENTALES DE MAYOR INCIDENCIA EN LA SOSTENIBILIDAD TERRITORIAL

7.3.1 Situación ambiental en ANA

7.3.1.1 Cambios de las coberturas naturales

El mapa de ecosistemas del bioma amazónico colombiano (escala 1:100.000), comprende un total de 1042 unidades ecosistémicas, de las cuales 381 corresponden a ecosistemas acuáticos y 661 a ecosistemas terrestres. Entre los resultados generados se destaca que el 88,6% de la región mantiene ecosistemas naturales, bajo esta condición se cartografiaron 422 clases de ecosistemas que cubren una superficie de 42.793 Ha; de igual manera se clasificaron 234 clases de ecosistemas en condición de seminaturales que cubren 1.756 Ha (3,6%), y finalmente se clasificaron 394 ecosistemas transformados que tienen una superficie de 3.739 Ha (7,7%) (Tabla 2).

Condición ecosistemas	Transformado	Seminatural	Natural
Terrestres	272	164	225
Acuáticos	122	70	189
Total	394	234	414
1042 ecosistemas terrestres y acuáticos			

Tabla 2: Distribución de ecosistemas por condición. Fuente: mapa de ecosistemas de la Amazonia, Sinchi.

Los ecosistemas presentes en el ANA son diversos y están representados desde páramos en la parte alta del piedemonte pasando por Herbazales, Arbustales, Bosques de galería, varios tipos de Palmares, ríos de aguas blancas, negras y claras, pantanos, sabanas, afloramientos rocosos del escudo Guayanés, hasta el bosque húmedo tropical que constituye todavía, a pesar de las fuertes presiones, el ecosistema más abundante de la región en general y del ANA en particular.

Según el informe de Estado y Tendencias de la biodiversidad continental de Colombia- RET (Biodiversidad, 2017. IAvH), los ecosistemas del ANA se encuentran en tres categorías, la mayoría en estado de preocupación menor, otro porcentaje en ecosistemas transformados y algunos en categoría Vulnerable, que para el ANA corresponden a los ecosistemas altoandinos de la vertiente oriental de la cordillera Oriental y en menor proporción en los alrededores de los Parques Nacionales Naturales del Área de Manejo Especial de la Macarena -AMEM (Sierra de la Macarena, Tinigua y Cordillera de los Picachos).

La pérdida de los procesos de interacción biótica se analiza en términos de escenarios temporales y los factores de pérdida. En este caso, se analizaron los cambios históricos resultantes de los procesos de transformación de los ecosistemas durante los últimos 50 años también los cambios futuros previsibles por efectos de cambio climático. La severidad se determinó a partir de la proporción de área relativa de las relaciones que se pierden.

La pérdida histórica ha significado una reducción del 35 % del área original de los ecosistemas naturales. Evaluando la ocurrencia de procesos e interacciones bióticas originales se encontró que, para el caso de la dispersión de semillas, en 1970 se había perdido aproximadamente un 22% del área de interacción efectiva entre planta y animal y para 2014 ya se observaba una pérdida del 41%. En relación con los procesos de polinización, las tendencias de cambio indican una reducción del 13% en el área de interacciones para 1970 y una disminución total del 28 % en el escenario de 2014.

En cuanto a los cambios futuros se espera que la pérdida de procesos se concentre en el norte de la Amazonia, el sur de la Orinoquia y en parte de la región Andina. De acuerdo con este análisis, para 2050 habrá un área aproximada de 27 millones de hectáreas con una severidad de pérdida alta y muy alta de los procesos de dispersión y polinización. RET, 2017.

Es importante resaltar que los resguardos indígenas y las tierras de comunidades afrodescendientes albergan en la actualidad el 57% de los ecosistemas remanentes catalogados como CR (Crítico) y un 31% en estado EN (En peligro). Esto implica que estas áreas están llamadas a jugar un papel importante en la gestión futura de la conservación de los ecosistemas amenazados.

7.3.1.2 Variaciones en la cobertura de ecosistemas naturales

Según el mapa nacional de ecosistemas naturales continentales, en el periodo 2010-2012 y con referencia a la línea base definida (2005-2009), de los ecosistemas presentes en el área del Arco Noroccidental Amazónico el más afectado fue el “Bosque basal húmedo” que ocupa la mayor área. La “Sabana estacional” perdió un 2.9% de su cobertura total en el ANA correspondiente a cerca de 211.000 hectáreas (Tabla 3).

Los motores de pérdida de los ecosistemas están relacionados con procesos de acaparamiento de tierras, colonización y establecimiento de sistemas productivos principalmente ganaderos. Este último ha constituido la principal actividad de transformación de las áreas de Sabana debido a su oferta natural de vegetación herbácea disponible para bovinos y bufalinos en el caso del Caquetá.

Tabla 3: Variación de la superficie de los ecosistemas naturales continentales 2005-2009 y 2010-2012.

Ecosistema	Ecosistema síntesis	Ecosistema general continental	2005-2009	2010-2012		
			Superficie ecosistema línea base (ha) ¹	Variación absoluta de la superficie (ha) ²	Variación de la superficie de ecosistemas naturales (%)	
Acuático	Arbustal	Arbustal inundable basal	152.069	-49.799	↔	-32,7
		Arbustal inundable subandino	510	-328	↓	-64,3
		Bosque de galería inundable basal	1.832.459	-136.514	↑	-7,4
	Bosque	Bosque de galería inundable basal	1.832.459	-136.514	↑	-7,4
		Bosque inundable basal	6.470.431	-127.404	↑	-2,0
	Herbazal	Herbazal inundable basal	255.559	40.825	↑	16,0
	Río	Río de Aguas Blancas	1.350.657	15.454	↑	1,1
		Río de Aguas Claras	117.366	-799	↑	-0,7
		Río de Aguas Negras	232.152	512	↑	0,2
	Zona pantanosa	Zona pantanosa basal	952.309	-198.374	↔	-20,8
Terrestre	Bosque	Bosque basal húmedo	37.837.327	-418.423	↑	-1,1
		Bosque de galería basal húmedo	522.782	60.900	↑	11,6
	Complejos rocosos	Complejos rocosos de serranías	2.378.138	-600	↑	0,0
	Herbazal	Herbazal basal húmedo	130.821	786	↑	0,6
	Páramo	Páramo	2.254.720	-300	↑	0,0
	Sabana	Sabana estacional	7.175.260	-210.993	↑	-2,9

Fuente IDEAM, 2018. Consolidado: este estudio

1- Corresponde a la superficie en hectáreas de cada uno de los ecosistemas generales continentales de tipo natural delimitados en el Mapa de Ecosistemas Continentales, Marinos y Costeros Escala 1.100.000, para el periodo 2005 – 2009 (línea base)

2- Diferencia entre la superficie de ecosistemas naturales generales en un periodo (t) y la superficie de los ecosistemas naturales generales de la línea base 2005-2009, en unidades de hectáreas (ha).

Con respecto a los ecosistemas acuáticos, los que presentan una mayor variación corresponden al “Bosque inundable basal”, y al “Bosque de galería inundable basal”, con cifras que superan las 127.000 y 136.000 hectáreas respectivamente. Esta pérdida representativa para estos tipos de ecosistemas puede asociarse posiblemente, a la cultura de cultivos itinerantes en zonas de inundación de los ríos, que en épocas de estiaje, dejan expuestas grandes cantidades de sedimentos ricos en nutrientes derivados de la dinámica propia de los cuerpos de agua y que propician una productividad agrícola superior a las áreas no inundables; con mayor relevancia en la región del ANA y la Amazonia caracterizada por suelos ácidos, pobres en nutrientes y poco aptos para la producción.

7.3.1.3 Superficie de Bosque natural

Para el año 2017, el área total de bosque estable de los municipios del ANA representó 15´468.004 hectáreas, esto significa el 52% del área total. De los 50 municipios del ANA y en relación con su área total, los destacados con mayor área de bosque estable son Solano-Caquetá, El Retorno, Miraflores y San José del Guaviare-Guaviare, Leguízamo y Mocoa-Putumayo y Santa Rosa-Cauca, con porcentajes superiores al 84% de bosque estable.

Según los datos históricos del IDEAM reportados en 2018, a nivel departamental para el periodo comprendido entre 2010 y 2017 la mayor superficie de bosque natural se encuentra en los departamentos de Caquetá y Guaviare, que representan el 73% y 87% de la extensión departamental, respectivamente. Los departamentos de Nariño y Putumayo presentaron resultados relativamente estables con el 56% y 70% en su orden; y en los departamentos de Meta y Cauca, la superficie de bosque natural presentó descensos a un 45% y 36% respectivamente. (Tabla 4)

Tabla 4: Superficie promedio de Bosque Natural 2010-2017 para los departamentos que hacen parte del Arco Noroccidental de la Amazonia.

PROMEDIO 2010-2017		
	Superficie bosque natural (ha)	% superficie bosque natural
CAQUETÁ	6.553.678 	73,1
CAUCA	1.378.111 	45,0
GUAVIARE	4.835.183 	87,2
META	3.121.109 	36,5
MARIÑO	1.758.051 	56,0
PUTUMAYO	1.807.421 	69,8

Fuente IDEAM, 2018. Consolidado: este estudio

Con respecto a los cambios en la superficie cubierta por bosque en el periodo 2010-2017, el análisis basado en las cifras del IDEAM muestra que, en general los periodos de mayor pérdida de bosques naturales fueron 2010-2012 (195.885 ha) y 2016-2017 (155.567 ha), (Tabla 5). En el periodo analizado (2010-2017) los departamentos con menor deforestación promedio son Cauca y Nariño. En el caso de Nariño no está relacionado con los procesos del ANA debido a que la deforestación está asociada a las dinámicas del municipio de Tumaco y otros vecinos.

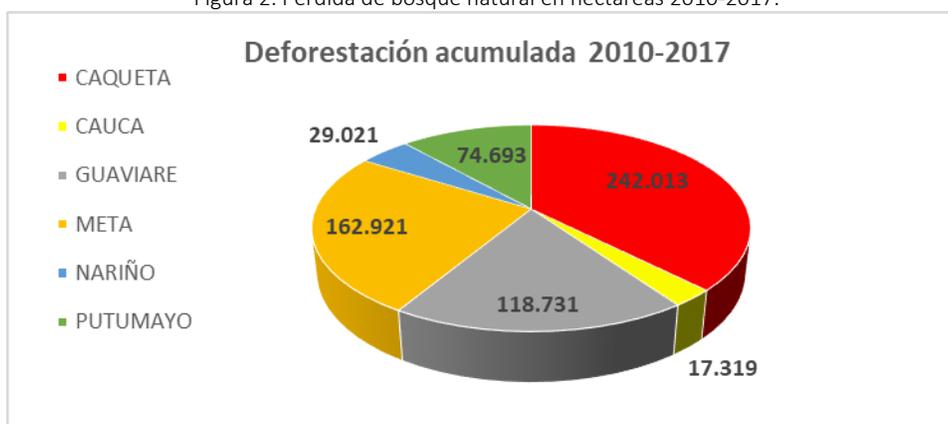
Tabla 5: Superficie deforestada en los departamentos del Arco Noroccidental de la Amazonia para el periodo 2010-2017.

Departamento	Superficie deforestada -SD					
	2010-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
CAQUETA	72.195	29.844	29.245	23.812	26.544	60.373
CAUCA	6.115	1.470	1.707	3.031	2.889	2.107
GUAVIARE	41.959	10.569	6.892	9.634	11.456	38.221
META	54.026	20.126	13.727	15.369	22.925	36.748
NARIÑO	2.124	2.474	4.178	7.432	7.765	5.048
PUTUMAYO	19.466	10.720	11.106	9.214	11.117	13.070
Total	195.885	75.203	66.855	68.492	82.696	155.567

Fuente IDEAM, 2018. Consolidado: este estudio

En el periodo 2010-2017, en los departamentos que componen el ANA se perdieron 644,698 ha de bosque, el 36% en el departamento de Caquetá y el 25% en el Meta (Figura 2). Los años con mayor deforestación fueron el periodo 2010-2012 y el año 2017 como se muestra en la Tabla 5. De acuerdo con las alertas tempranas emitidas por el IDEAM, para el 2018 se esperaba que la deforestación en este año superaría los valores del 2017. El análisis multianual muestra que hubo reducciones por departamento en los periodos 2013-2014 y 2014-2015.

Figura 2. Pérdida de bosque natural en hectáreas 2010-2017.



Fuente IDEAM, 2018. Consolidado: este estudio

7.3.1.4 CONECTIVIDAD ECOSISTÉMICA Y FUNCIONAL ANDES-AMAZONIA-ORINOQUIA

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza –UICN- señala que este concepto se encuentra en evolución y no hay una visión uniforme sobre su tipología y denominaciones, por lo que hay diversos diseños, tamaños, métodos de abordarlos. “Entiende que se refiere a una matriz territorial o mosaico de usos de la tierra que conectan fragmentos de bosque natural a través del paisaje”⁴⁰

“El concepto de conectividad se utiliza para describir cómo los arreglos espaciales y la calidad de elementos en el paisaje afectan el desplazamiento de organismos entre parcelas de hábitats (Merriam 1984, 1991; Taylor y cols. 1993; Forman 1995). A escala de paisaje, se ha definido la conectividad como “hasta qué punto el paisaje facilita o impide el desplazamiento entre parcelas con recursos” (Taylor y cols. 1993). Es fundamental señalar que al paisaje lo reconocen de manera diferente especies distintas y por tanto el nivel de conectividad varía entre especies y entre comunidades. Un paisaje o área local con alta conectividad es aquel en el que los individuos de una especie determinada pueden desplazarse con libertad entre hábitats adecuados, como clases preferidas de vegetación para alimentarse, o hábitats diferentes que se requieren para alimentarse y protegerse. Por otro lado, un paisaje con baja conectividad es aquel en que los individuos se ven muy limitados en cuanto a desplazarse entre hábitats escogidos. (...) (...) “Un paisaje o región concretas puede, al mismo tiempo, ofrecer elevada conectividad para algunos organismos, como aves con movilidad de largo alcance, y baja conectividad a otros, como caracoles o pequeños reptiles sedentarios.”⁴¹

Sobre análisis para la Amazonia en zonas coincidentes con el ANA realizados en 2017⁴², las áreas estratégicas de conectividad Andes-Amazonia-Orinoquia y entre grandes áreas de conservación como Parques Nacionales del ANA, se enfoca en el **megacorredor Picachos-Tinigua-Sierra de la Macarena-Chiribiquete**, cuatro parques nacionales naturales (PNN) que permiten un flujo e intercambio genético de un lado al otro, entre biomas. La conexión de este paquete de áreas protegidas, sin embargo, corre más riesgo tras la firma de la paz, escenario que ha desatado un fenómeno que ahora se muestra con mayor intensidad y preocupación: la deforestación.

Uno de los resultados más significativos de este fenómeno, advierte la investigación, es que están quedando pocas regiones dentro del país que “mantienen el flujo genético a gran escala y el intercambio de la biodiversidad, que permiten la migración y la diversificación de distintas especies”. Al romper estas zonas, estamos aislando a las poblaciones y a las especies, que están en constante movimiento, aunque no lo veamos.

Al cruzar datos de cobertura boscosa, los científicos encontraron que entre los años 2000 y 2015, hubo una pérdida forestal de 634 kilómetros cuadrados (km²) dentro de los tres primeros

⁴⁰ Cracco, Marina y Guerrero, Eduardo (editores). *Aplicación del Enfoque Ecosistémico a la Gestión de Corredores en América del Sur. Memorias del Taller Regional*, 3 al 5 de junio 2004. UICN. Quito, Ecuador.

⁴¹ Bennet, Andrew F. *Enlazando el Paisaje: El Papel de los Corredores y la Conectividad en la Conservación de la Vida Silvestre*, IUCN, San José Costa Rica, 2004.

⁴² Nicola Clerici, profesor en ecología del paisaje de la Universidad del Rosario, autor principal del estudio <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/impactos-del-posacuerdo-en-la-conectividad-andes-amazonia-257182>

PNN (aproximadamente el 5 % de la superficie total) y 1.152 km² deforestados en una zona de amortiguación de 10 km a su alrededor.

El escenario actual se vuelve más complejo. Según los últimos datos del IDEAM, 2018, Colombia arrasó con 219.973 hectáreas de bosque natural en 2017; el 65,5 % de esa cifra se concentró en la Amazonia, donde la pérdida de bosque se duplicó de un año a otro. Se advierte además que **en seis áreas protegidas ocurrió el 89% de la deforestación** dentro del sistema de parques. Las víctimas precisamente son: **Sierra de la Macarena, Tinigua, Paramillo, cordillera de los Picachos, La Paya y Nukak**, 5 de 6 ubicados en el ANA.

Según estudios realizados por FCDS en 2017, las zonas de conectividad entre el PNN Sierra de la Macarena, el DMI Ariari-Guayabero, el PNN Serranía de Chiribiquete, las RFPN Lindosa, Capricho, Cerritos y Mirolindo y la Reserva Forestal de la Amazonia, el área constituye un mosaico compuesto por bosques, sabanas, arbustales, cerros, serranías y zonas de uso que conforman un ensamblaje singular de flora y fauna con presencia de elementos de la Orinoquia, los Andes, la Amazonia y el escudo Guayanés. Estas condiciones favorecen la transición natural entre biomas resaltando que es hábitat de 5 de las 6 especies de felinos presentes en Colombia: el Jaguar (*Panthera onca*), el Puma (*Puma concolor*), el Ocelote (*Leopardus pardalis*), el Margay (*Leopardus wiedii*) y Yaguarundí o gato pardo (*Puma yagouaroundi*), y alberga otros mamíferos de los cuales 4 especies están consideradas en categoría Vulnerable por la UICN: la Danta (*Tapirus terrestris*), el Cajucho (*Tayassu pecari*), el Churuco (*Lagothrix lagotricha*) y el Oso palmero (*Myrmecophaga tridactyla*).

Asimismo, se registran 15 especies endémicas de peces para la cuenca del Orinoco y reptiles categorizados como amenazados a nivel nacional e internacional según UICN (*Podocnemis unifilis* y *Chelonoidis denticulatus*), que no solo agregan valor biológico, sino que adicionalmente, indican que la estructura y función del área requiere de su protección para contribuir a la continuidad de corredores estratégicos.

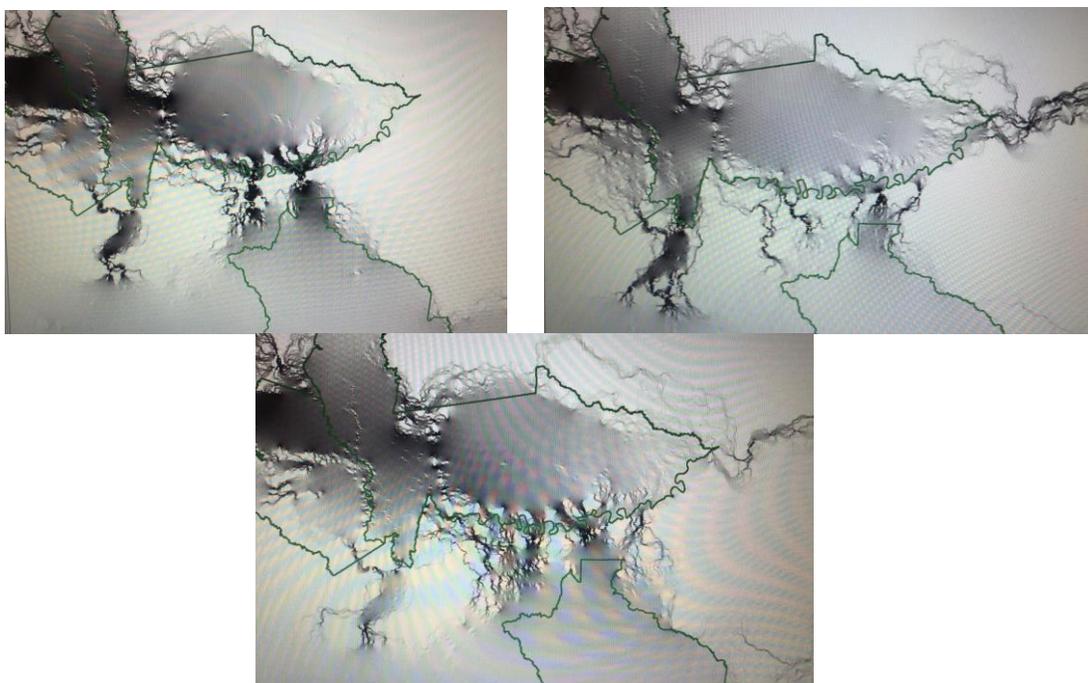


Figura 3: Modelación corredores de conectividad Sur del Meta-Guaviare-Caquetá. Fuente FCDS, 2019.

7.3.1.5 SUELOS

Tomando como referencia la información disponible generada por el IDEAM sobre degradación de suelos por erosión (2015), se refleja que en general a región del ANA presenta proceso de erosión limitados. Los procesos de erosión severa son más evidentes en el departamento del Meta. Los procesos de erosión ligera a moderada son igualmente más preponderantes en este departamento, así como en Caquetá (Tabla 6).

A este respecto, se suma que los departamentos de Meta, Caquetá, Putumayo y Cauca (en su porción ANA) comparten una condición parcial de piedemonte, gradiente altitudinal que facilita la pérdida de los suelos y su calidad tanto por factores antrópicos como la deforestación motivada por diversos aspectos, como por la consecuente acción natural derivada de la pérdida de las coberturas propias de la región e intensificada por la condición de ser, el piedemonte, una zona de alta precipitación anual, aspecto detallado en otro apartado.

Tabla 6: Proporción del área de suelos degradados por erosión.

Proporción del área de suelos degradados por erosión según departamentos. Escala 1:100.000. 2015																	
Departamento	Área continental (ha)	Grados de erosión										No suelo		Magnitud de la erosión ¹		Severidad de la erosión ²	
		Sin erosión		Ligera		Moderada		Severa		Muy Severa							
		%	Área (ha)	%	Área (ha)	%	Área (ha)	%	Área (ha)	%	Área (ha)	%	Área (ha)	%	Área (ha)	%	Área (ha)
CAQUETÁ	9.010.823	73,4	6.614.683	11,2	1.008.093	11,3	1.017.679	13,153	-	-	4,0	357.215	22,6	2.038.925	0,1	13.153	
CAUCA	3.124.940	52,7	1.646.505	16,8	526.024	26,8	837.981	83.619	0,1	2.936	0,9	27.874	46,4	1.450.561	2,8	86.555	
GUAVIARE	5.557.920	85,8	4.766.206	3,0	164.163	8,6	476.507	31.056	-	-	2,2	119.989	12,1	671.725	0,6	31.056	
META	8.555.273	47,0	4.023.417	24,9	2.127.176	24,1	2.057.912	229.661	0,0	931	1,4	116.176	51,6	4.415.679	2,7	230.591	
NARIÑO	3.148.705	54,2	1.705.500	15,9	501.814	25,7	808.581	50.940	0,1	1.782	2,5	80.088	43,3	1.363.117	1,7	52.721	
PUTUMAYO	2.597.746	66,8	1.734.449	15,4	400.868	14,1	366.075	48.471	-	-	1,8	47.884	31,4	815.414	1,9	48.471	

Fuente IDEAM, 2015. Consolidado: este estudio

En cuanto a la degradación de suelos por salinización (IDEAM, 2017) para los departamentos del ANA, los resultados arrojan que son Nariño y Cauca, ambos parcialmente parte del ANA, los departamentos que presentan mayor magnitud y severidad en la salinización de sus suelos, seguidos por Caquetá. Esta degradación puede deberse tanto por condiciones intrínsecas como por factores externos como la variabilidad y el cambio climático; biofísicos como los materiales parentales de los suelos, el relieve, las coberturas de la tierra y/o antrópicos como el uso de los suelos (Tabla 7).

Tabla 7: Proporción del área de suelos degradados por salinización.

Proporción del área de suelos degradados por salinización según departamentos. Escala 1:100.000. 2017																	
Departamento	Área continental (ha)	Grados de salinización										No suelo		Magnitud de la salinización ¹		Severidad de la salinización ²	
		Muy ligera		Ligera		Moderada		Severa		Muy Severa							
		%	Área (ha)	%	Área (ha)	%	Área (ha)	%	Área (ha)	%	Área (ha)	%	Área (ha)	%	Área (ha)	%	Área (ha)
CAQUETÁ	9.010.823	95,8	8.630.822	0,0	-	0,2	17.775	-	-	0,0	1.797	4,0	360.428	0,2	19.573	0,0	1.797
CAUCA	3.124.940	88,5	2.764.516	0,1	4.296	6,5	204.206	-	-	2,6	79.704	2,3	72.219	9,2	288.205	2,6	79.704
GUAVIARE	5.557.919	97,7	5.429.502	0,0	-	0,1	6.913	-	-	0,0	-	2,2	121.504	0,1	6.913	0,0	0
META	8.555.261	98,5	8.429.167	0,0	-	0,0	215	-	-	0,0	1,5	125.878	0,0	215	0,0	0	0
NARIÑO	3.148.706	72,2	2.273.534	3,9	121.915	14,0	439.963	-	-	2,7	85.174	7,2	228.119	20,5	647.052	2,7	85.174
PUTUMAYO	2.597.746	97,3	2.526.628	0,4	9.723	0,0	-	-	-	0,0	-	2,4	61.394	0,4	9.723	0,0	0

Fuente IDEAM, 2017. Consolidado: este estudio

De acuerdo con información del Estudio Nacional del Agua - ENA (2018), las subzonas hidrográficas que presentan un potencial de erosión hídrica más alto se ubican en las vertientes de los ramales de la cordillera Andina. En estas subzonas se conjugan condiciones que favorecen la erosión hídrica en ladera: zonas agrícolas y urbanas en altas pendientes, altas lluvias y suelos con alta erodabilidad.

Para el ANA específicamente, en la vertiente oriental de la cordillera Oriental, **las zonas de piedemonte en Putumayo, Cauca y Caquetá, afluentes de los ríos Putumayo y Caquetá, presentan una erosión hídrica potencial severa a moderada.** Esta información alerta sobre la necesidad de focalizar recursos y acciones tendientes al monitoreo y control de la erosión, así como a la implementación de acciones de restauración y protección de fuentes hídricas superficiales y zonas de recarga.

En cuanto a contaminación del suelo y agua, Guaviare se ubica entre los 4 departamentos que más usaron insecticidas organofosforados (>50%) reportados en campañas para el control de vectores entre 2013 y 2016, situación que afecta los suelos, la salud y el agua.

7.3.1.6 OFERTA HÍDRICA Y RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS

De acuerdo con el Estudio Nacional del Agua - ENA, 2018, la Oferta Hídrica Disponible (ODH) muestra que el área hidrográfica del Amazonas aporta cerca de 426.000 Mm³/año y el área hidrográfica del Orinoco, cerca de 381.400 Mm³/año, lo que corresponde a un 36% y 26% de la oferta nacional, respectivamente.

Por su parte, el índice de uso de agua para los departamentos del ANA, tanto para años regulares (medio), como años secos, ubican a Putumayo, Caquetá, Guaviare y Cauca en categoría “muy bajo” y “bajo” para el Meta. En general el área registra “altos excedentes” de precipitación para los primeros 4 departamentos, y “excedentes” para el Meta. En lo referente a las zonas potencialmente inundables, el Estudio Nacional del Agua ubica a los departamentos del ANA en la categoría “zonas no inundables”.

Según el mismo estudio, en el periodo comprendido entre 2010 y 2018 para el área hidrográfica del Amazonas, el mayor porcentaje de la demanda hídrica sectorial se destina a los usos domésticos y pecuarios (60% aprox.), seguidos del sector piscícola (20% aprox.), la agricultura (10% aprox.) y los hidrocarburos (5% aprox.), el 5% restante distribuido en otros usos.

7.3.1.6.1 Recursos hidrobiológicos

Los peces constituyen una fuente principal de alimento a nivel global y un recurso económico importante para muchas comunidades humanas. Comprenden más de la mitad de todas las especies de vertebrados en el mundo, con aproximadamente 34.500 especies, de las cuales el 43% corresponde a especies dulceacuícolas. Esto se traduce en una enorme diversidad que está concentrada en apenas el 0,01% de toda el agua disponible en el planeta. En el ANA no hay información específica sobre ecosistemas de agua dulce, los cuales actualmente están enfrentando procesos de transformación importantes debido a actividades como minería, deforestación, el avance de la frontera agropecuaria y el cambio climático.

En cuanto a número de especies de peces, el Reporte del Estado de la Biodiversidad (IAvH, 2017), presenta los mayores registros para Caquetá y Putumayo como se observa en la Tabla 8.

Tabla 8: Número de especies (spp) de peces por zona hidrográfica

Zona Hidrográfica	Número spp peces	# Endemismos
Putumayo	310	9
Caquetá	355	16
Caguán	21	
Yarí	52	
Vaupés	121	
Negro	170	
Guaviare	229	
Total	1258	25

Fuente: RET, 2017

Entre las actividades extractivas realizadas históricamente en la Amazonia, la pesca es la que relaciona directa o indirectamente a las actividades económicas, sociales y culturales de la región. Como resultado de esto, la pesca se ha convertido en una de las bases fundamentales dentro de la economía de los asentamientos humanos de la Amazonia, principalmente las comunidades indígenas tradicionales. Esta actividad se ha venido intensificando con la llegada de nuevos colonos a la zona y la presión sobre ecosistemas naturales. Como consecuencia de esto, el recurso pesquero soporta gran presión debido, entre otras razones, a que es una actividad poco controlada. (Sinchi, 2000).

De acuerdo con los análisis del Sinchi (en: Crisis pesquera en la Amazonia, 2018), la Amazonia tuvo el mayor pico en la comercialización pesquera a finales de la década de los 90, con cifras cercanas a las 11.000 toneladas anuales, de las cuales el 40% correspondía a bagres. La captura fue cayendo y para 2011 el registro estaba por debajo de las 7.000 toneladas. Si las cosas continúan como van, siguiendo las proyecciones del Sinchi, es muy probable que en la próxima década la cifra llegue apenas a un cuarto de lo que se lograba en 1998.

Los peces han sido la principal fuente de alimento de las comunidades indígenas y campesinas de la región, principalmente en las riberas de los ríos Amazonas, Putumayo, Caquetá, Guaviare y Vaupés, 3 de los 5 ríos hacen parte del ANA parcialmente. En la Amazonia, una persona consume en promedio entre 100 y 500 gramos de pescado al día y su menú es mucho más diverso que el que consume la mayoría de los colombianos. Mientras para el comercio se usan sólo 30 especies, con mayor presión en unas pocas, las comunidades consumen un rango de más de 150 especies, que varía según la disponibilidad. La presión desmedida sobre este recurso implica un riesgo en el suministro de alimentos para los pobladores amazónicos en el futuro. “La vinculación de la pesca a procesos comerciales se ha realizado de forma desordenada y sin tener una medida del impacto de esta actividad en el estado de las poblaciones silvestres” (Sinchi, en: Crisis pesquera en la Amazonia, 2018).

La pesca se ha visto afectada por el uso de mercurio en actividades de extracción ilícita de oro principalmente. Recientes estudios realizados en los ríos Caquetá, Puré, Apaporis y Cothué⁴³, revelan que por lo menos 17 especies de peces de consumo regular superan los contenidos de mercurio permitidos (entre 0.53 y 1.54 mg/g). La OMS recomienda que el límite máximo

⁴³ “El mercurio en comunidades de la Amazonia colombiana”. PNNC, Dirección Territorial Amazonia, Universidad de Cartagena. 2018.

contenido en un pez no debe superar los 0.5 mg/g, lo que enciende la alerta frente a la situación de riesgo de comunidades, principalmente indígenas, que sustentan su dieta cotidiana en la pesca. Las principales especies afectadas según el citado estudio son Tucunare, Mota-Simi, Bocón, Capaz, Barbachato, Pintadillo tigre, Casariduro, Bagre rayado, Payara, Chillón, Piraña, Arenca chata, Dormilón, Sabaleta, Sapuara, Pintadillo bagre.

Complementario a lo anterior, la actividad pesquera ha derivado en el establecimiento de sistemas de acuicultura. Según FAO (2014), en los departamentos del ANA se han establecido cultivos de Tilapia (Meta) con una producción aproximada de 30 a 50 ton/ha/año; Cachama (Meta y Caquetá) con una densidad de siembra aproximada de 2 a 4 peces/m², Trucha (Nariño y Cauca) con un rendimiento estimado de 300 kg/m³. De las especies con volúmenes pequeños de oferta resaltan el Paiche-Pirarucú y la Arawana, principalmente en Caquetá y Putumayo y cultivos experimentales de algunos bagres y otras especies nativas de mercado local. Se resalta que casi todos los cultivos se ubican en el piedemonte de la cordillera Oriental (AUNAP, 2014).

En la región amazónica los complejos raudales y de humedales se evidencian principalmente en el área de la planicie y el escudo Guayanés. En el área del ANA el más relevante es el sistema lagunar del complejo del medio Putumayo en el que la región de Puerto Leguizamo corresponde al extremo suroriental del lomerío de arcillas rojas que cubre la planicie amazónica en la parte alta de las cuencas de los ríos Caquetá y Putumayo. A partir de Puerto Leguizamo, el río Putumayo comienza a formar una planicie de desborde más amplia con numerosas lagunas y madre viejas.

Este río a diferencia de otros, tiene en el sector colombiano de su curso, un cauce con características de madurez (sin raudales, curso meándrico, madre viejas, lagunas laterales) lo que permite que la fauna íctica del valle medio del Amazonas que se puede encontrar en Leticia, pueda llegar hasta Puerto Leguizamo, donde se capturan grandes bagres, osteoglosidos, pulmonados, diferentes especies de rayas, cachamas y muchas otras especies ausentes en los demás ríos de la Amazonia colombiana; lo mismo ocurre con mamíferos acuáticos como delfines y manatíes ausentes por encima de los raudales de otros ríos amazónicos. La fauna íctica es allí mucho más rica y variada, aunque la extracción de especies ornamentales por la población local se basa en la Arawana, existe un potencial ornamental que podría ser aprovechado capturando una mayor variedad de especies, con lo cual se disminuiría la presión sobre la Arawana, no porque ésta se pueda considerar una especie amenazada, pues tiene una distribución muy amplia, sino por la simple merma de las poblaciones locales, cuya captura se realiza en forma bastante irracional matando los machos adultos para extraer los juveniles de sus bocas, donde se refugian.

El río Putumayo al igual que el Caquetá, a pesar de provenir de la región Andina se acomoda mal a las características de río blanco, pues es de conductividad baja, su carga de material en suspensión depende de arcillas rojas pobres en nutrientes y ácidas del lomerío Amazónico y sus afluentes en el curso medio y bajo son de aguas negras, estas sí típicas amazónicas que aportan baja carga de nutrientes (Incoder, Sinchi, UN, 2007). Se resalta que las zonas de cabecera de las principales cuencas están en el piedemonte, coincidente con las zonas de alta intervención en el ANA. La transformación de ecosistemas altoandinos y la deforestación en el gradiente altitudinal de este sector del ANA, está afectando los cauces y las dinámicas hidrológicas de las cuencas en todas las escalas, altamente dependientes de los ecosistemas de montaña y la conectividad entre los biomas Andes y Amazonia.

7.3.1.7 **CARBONO: ALMACENAMIENTO Y CAPTURA**

Según cálculos de FAO, para 2015 los bosques del bioma amazónico almacenaban 166.256.61 megatoneladas de Carbono, 56% del carbono almacenado en biomasa aérea de los bosques en todo el mundo, el mayor porcentaje está contenido en bosques de Colombia y Perú en su orden.

De acuerdo con el FREL⁴⁴, el contenido de carbono en biomasa forestal total por hectárea para las más de 15 millones de hectáreas de bosques amazónicos es 566.1 TonCO₂eq/ha. Sin embargo, debido principalmente a la deforestación las emisiones anuales fueron de 51.599.618,7 TonCO₂eq/año para el periodo 2013-2017.

Los primeros aportes en la estimación de secuestro de carbono en sistemas agropecuarios para el piedemonte amazónico inician desde el 2000, con los estudios de Ibrahim et al. (2007) y Amézquita et al. (2008), quienes demostraron que **los bosques nativos secuestran 30 Tn/ha/año de carbono más que otro uso del suelo**; y que de 182,9 Tn/ha/1m-equivalente en topografía plana, la proporción de **fijación de carbono fue 58,53 % en el suelo y 41,5 % en la biomasa aérea**.

Los mismos autores evidenciaron que el mejoramiento de pasturas y el aumento de coberturas arbóreas permiten fijar altos valores de carbono, donde el potencial de las fincas ganaderas se puede lograr mediante el incremento de plantaciones forestales y la liberación de tierras no aptas para la producción agropecuaria, para la regeneración natural de bosques secundarios. Para 2015, el estudio de Bahamón, titulado “Huella de carbono en sistemas agroforestales en el piedemonte amazónico”, cuantificó las emisiones de Carbono generadas en el manejo de los sistemas de producción de caucho en agroforestería con copoazú. Como principales resultados, obtuvo las emisiones generadas por la ganadería (1.263 toneladas de carbono/año/finca) y las emisiones por fertilización (0,15 tn/año/finca).

7.3.1.8 *Vulnerabilidad al cambio climático*

El estudio de vulnerabilidad al cambio climático contenido en la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático (IDEAM, 2017), refleja que **el departamento con mayor vulnerabilidad es Putumayo** y los municipios más vulnerables son **Puerto Asís, Orito, Puerto Guzmán, Puerto Leguízamo, Valle del Guamuez, Villagarzón, Puerto Caicedo y San Miguel considerados como de vulnerabilidad Alta**. Los escenarios analizados muestran que entre 2011 y 2040 en la región del ANA la precipitación se reduciría entre -10% y 10% en gran parte de la región con unas áreas en el piedemonte bajo en Caquetá y Putumayo y el suroriente de Guaviare en el que el cambio de temperatura estaría entre -20% y -10%. Esta tendencia se mantendría en los escenarios evaluados para los periodos 2041-2070 y 2071-2100.

Un ejercicio realizado por WWF en 2017, presenta resultados sobre el índice regional de cambio climático para el periodo 2012-2050 para las cuencas Sarabando, Fragua Chorroso y Guineo y sus áreas protegidas en Caquetá, ponen al piedemonte andino-amazónico en un escenario preocupante. El área de estudio se ubica entre medio y alto riesgo de afectación por efectos del cambio climático. Aspectos que pueden potencializar sus efectos como la fragmentación, especialmente a escala de paisaje, deben enfrentarse como implicaciones o cambios a nivel de políticas de manejo a escala territorial. Incluso en territorios con alta diversidad como el PNN Alto

⁴⁴ Forest Reference Emission Level for deforestation in Colombian Amazon Biome for results-based payments for REDD+ under the UNFCCC. MADS, IDEAM, 2014.

Fragua Indi-Wasi, el manejo ambiental debe incorporar no solo aspectos de conocimiento científicos sino las políticas que propicien la efectiva conservación con modelos participativos.

7.3.2 Situación social en el área de la EAER

Como resultado de los procesos de gobernanza en el territorio, a continuación, se analizan variables sobre la situación social en el territorio relacionadas con la seguridad territorial, la ocupación y tenencia de la tierra, entre otras variables.

7.3.2.1 *Pobreza Multidimensional*

De acuerdo con el índice de Pobreza Multidimensional -IPM-, las condiciones socio-económicas de la población ubicada en el ANA son especialmente graves en entornos rurales y se ubican por encima de la media nacional, lo cual refleja las limitaciones institucionales para garantizar los derechos mínimos a la población en sus entornos naturales. Como consecuencia se acentúa el proceso migratorio, donde la población rural termina integrada a las estructuras productivas de los centros urbanos en condiciones de desventaja y marginalidad, agravando los cinturones de pobreza. La población que ha logrado resistir y permanecer en entornos rurales, presenta un alto índice de necesidades de los mínimos vitales y condiciones por lo general adversas frente a la propiedad, tenencia u ocupación de la tierra. Esto redundaría en que las comunidades basan sus proyectos de vida en la generación rápida de ingresos elevados provenientes de actividades ilegales, las cuales por su misma naturaleza son transitorias, ya sea por la fuerte presión y el agotamiento de los recursos naturales, por las dinámicas asociadas al conflicto armado interno o por las acciones judiciales y de interdicción.

Desde la perspectiva del ordenamiento y manejo del territorio, las condiciones socio-económicas de los pobladores y su aproximación mercantilista a sus recursos, afecta de manera directa las decisiones sobre un eventual manejo sostenible de los ecosistemas.

7.3.2.2 *Seguridad territorial*

Las condiciones de seguridad que presenta la región, pueden ser un determinante de la capacidad de los gobiernos para ejecutar sus políticas. Este aspecto es un grave desestabilizante para la formulación de políticas públicas de desarrollo y equidad, haciendo, en principio necesario, emprender acciones que permitan crear condiciones habilitantes en el territorio para restablecer el Estado social de derecho.

La información existente sobre homicidios, hurtos, secuestros y hectáreas de coca por municipio (2014), refleja que más de la mitad de los municipios que componen esta región presentan condiciones bajas de seguridad. Algunos municipios de Putumayo, Nariño y Cauca ubicados en el piedemonte se constituyen como los más seguros (Figura XX). Si se desagrega el comportamiento de los datos por departamentos, se encuentra que Caquetá, Meta y Guaviare son muy similares con rango de inseguridad medio, mientras que en el Putumayo se observan mayores dificultades en términos de seguridad para el ejercicio de la gobernabilidad.

Para el año 2012, los municipios del Arco Noroccidental Amazónico muestran los niveles más altos de homicidios en municipios de Morelia, Curillo, Puerto Asís, El Paujil, entre otros, en los departamentos de Caquetá y Putumayo. Con una alta participación también se destacan los

municipios Piamonte, La Uribe y Calamar en Cauca, Meta y Guaviare respectivamente. Sobre la desaparición forzada, aunque no se cuenta con datos municipales, la información departamental sobre **impunidad del delito de desaparición forzada** proveniente del Observatorio de Memoria, muestra que todos los departamentos del Arco Noroccidental Amazónico se encuentran en la categoría de total impunidad frente a los cerca de 80.000 casos reportados a la fecha.⁴⁵ A pesar de la firma del Acuerdo de paz, el CICR reporta la documentación de un nuevo caso de desaparición relacionado con el conflicto y con la violencia armada cada cuatro días, siendo este un fenómeno aún presente y crítico para la sociedad⁴⁶.

Si bien en algunas regiones del país se registra “un aumento significativo en el número de municipios que disminuyeron su nivel de riesgo de victimización y pasaron a riesgo medio bajo o bajo, los municipios ubicados en el ANA mantienen inamovibles los niveles de riesgo alto y medio alto, razón por la cual “se puede inferir que existen condiciones de vulnerabilidad y amenaza en el territorio, que facilitan la aparición y persistencia de actores armados ilegales.”⁴⁷

7.3.2.3 *Desplazamiento forzado*

La variable de desplazamiento forzado toma como fuente el Registro Único de Víctimas -RUV- de la Unidad para las Víctimas -UARIV-. A nivel nacional se identifica un pico de desplazamiento forzado entre los años 2000 y 2007, seguido por una disminución gradual hasta el presente. Las cifras más bajas del desplazamiento en los últimos 20 años se registraron en los años 2016 y 2017. Sin embargo, a partir del último trimestre del 2018 y lo que va corrido del año 2019 se reporta con un aumento de cerca del 90% del desplazamiento masivo frente al año 2017, de acuerdo con datos recientes del CICR.

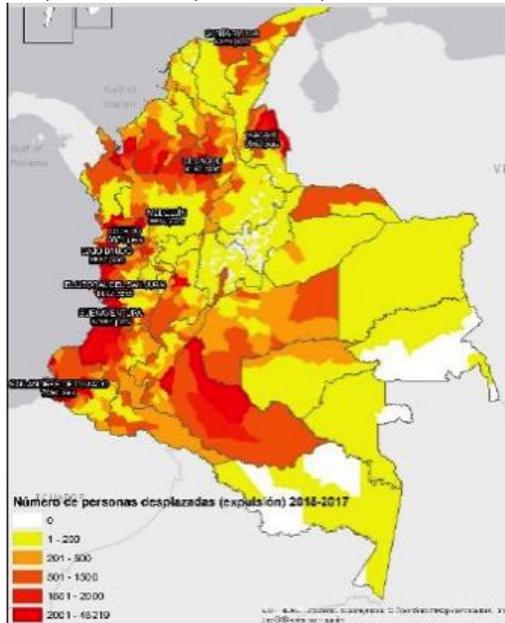
De manera similar, las cifras demuestran que a pesar de la reducción del desplazamiento producto del Acuerdo de Paz, los departamentos del Caquetá, Putumayo, Guaviare y el sur del Meta mantienen los niveles más altos de expulsión, junto con aquellos de la costa pacífica y el eje Urabá, Magdalena Medio y Santander. (Ver Mapa)

⁴⁵ CICR. Retos Humanitarios 2019. Balance anual en Colombia.

⁴⁶ CICR. Retos Humanitarios 2019. Balance anual en Colombia.

⁴⁷ UARIV (2018). Índice de Riesgo de Victimización. Bogotá. Pág. 38.

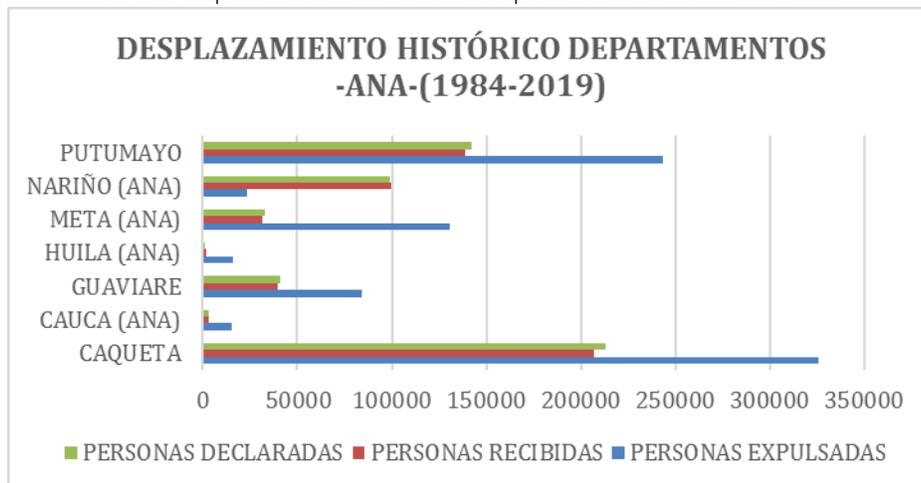
Mapa. Número de personas desplazadas 2016-2017



Fuente

De acuerdo con las cifras del acumulado histórico de desplazamiento forzado para entre el año de 1984 y el 1 de marzo de 2019, los departamentos de Caquetá y Putumayo muestran las cifras más altas de afectación, seguidos por los municipios priorizados en el ANA del Meta y el Guaviare. El Caquetá presenta un acumulado histórico de 326.160 personas desplazadas, lo cual corresponde al 68,3% del total de su población (477.619 personas) según las proyecciones del DANE para el 2015. El Putumayo registra un total de 243.672 personas desplazadas que corresponde a un 70,5% sobre el total poblacional de 345.204 personas. Por último, el Guaviare cuenta con 84.457 desplazados que suman el 76,1% sobre el total poblacional de 111.060 personas.

Gráfica. Desplazamiento histórico en los departamentos del ANA - 1984-2019



Fuente: Elaboración para la evaluación a partir de la información del RUV (Corte 1 de marzo de 2019)

A nivel municipal, el desplazamiento refleja las cifras más críticas en los municipios del norte del Caquetá y el sur del Meta, los 4 municipios del Guaviare, los 2 del Cauca priorizados en el ANA, así como el Valle del Guamuez, San Miguel, Puerto Legízamo, Puerto Guzmán, Puerto Asis y Orito en el departamento del Putumayo.

Las principales víctimas del desplazamiento masivo de la población causado por el conflicto armado provienen del campo con un estimado de cerca del 98% con respecto al total nacional. De acuerdo con cifras estimadas por la investigadora Yamile Salinas, estas víctimas abandonaron o fueron despojadas de 6.6 millones de hectáreas⁴⁸. Según Fajardo, este fenómeno ha afectado cerca del 10.8% de la superficie agropecuaria del país y ha permitido el acaparamiento de tierras y capitales.⁴⁹

7.3.2.4 Ocupación y tenencia de la tierra

La situación de ocupación y tenencia de la tierra en el área de estudio de la EAER es un factor crítico para el desarrollo y la implementación de acciones encaminadas al desarrollo sostenible de la región. En consecuencia, se presenta a continuación una síntesis diagnóstica sobre este fenómeno, de manera que ayude a la comprensión del tema y al diseño de recomendaciones que permitan aportar en mejoramiento de esta situación y en la superación de las falencias identificadas.

De acuerdo con las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, “el 37,4% de los hogares rurales tiene acceso a la tierra (DANE, 2011), y de estos hogares el 59% presenta informalidad en la propiedad. Según el III Censo Nacional Agropecuario (CNA), las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) de menos de 5 hectáreas representan el 70,4% del total de UPA y ocupan el 2,1% del área censada; en contraste, aquellas con más de 2.000 hectáreas participan con el 0,1% del total de las UPA y abarcan el 70,5% del área censada. Además, el 74% de los municipios, que cubren el 67% del área rural del país y el 63% de los predios rurales, tiene su catastro rural desactualizado.⁵⁰ Adicionalmente, este censo registró que el 0,4% de las unidades de producción agropecuarias tiene 500 o más hectáreas, las cuales corresponden al 41,1% del área censada. Según el DANE, este dato da indicios de la mala distribución de la tenencia y la marcada concentración de la tierra.⁵¹

Al respecto considera Rodrigo Botero, director de la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible que esta situación afecta de manera grave a los municipios del área de estudio de la EAER, considerando que “De los 187 (municipios) más afectados por el conflicto armado, como San Vicente del Caguán, el 79% no cuenta con datos básicos sobre los dueños de las tierras.”⁵²

⁴⁸ Salinas Abdala, Y. (2012). *El caso de Colombia*. En FAO, F. Soto Baquero, & S. Gómez (Éds.), *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización* (Pág. 182). FAO.

⁴⁹ Fajardo, D. (2015). *Estudio sobre los orígenes del conflicto social y armado*. Bogotá: Espacio Crítico. Pág. 128.

⁵⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pág 208.

⁵¹ <http://www.dane.gov.co/index.php/Censo-Nacional-Agropecuario-2014>

⁵² <https://semanarural.com/web/articulo/deforestacion-parque-natural-los-picachos-/702>

En el contexto de la Amazonía colombiana, esta situación se agrava considerando que, según la FAO, el 28% de los predios del país no cuenta con información catastral, condición espacialmente acentuada en los departamentos del sur y del occidente colombiano.⁵³

En materia de distribución de tierras, de acuerdo con el MOTRA, en los departamentos priorizados de la región amazónica, la aplicación del índice de Gini Tierras refleja para el departamento del Putumayo una altísima concentración de la propiedad rural en los municipios de Mocoa, Villagarzón, Puerto Asís, Puerto Guzmán, todos ellos por encima de la media nacional. Mientras que algunos municipios del Alto Putumayo presentan un grado menor de concentración de la propiedad, el municipio de Leguízamo se resalta como el de mayor concentración de toda el área de estudio con el 0,96. El departamento del Guaviare tiene a 3 de sus municipios con cifras muy superiores a la media nacional y Miraflores se encuentra con un 0,66, reflejando una menor tasa de concentración de la propiedad. El departamento del Caquetá, tiene a los municipios de Solano, Cartagena del Chairá y San Vicente del Caguán con índices por encima del 0,9, mientras que los restantes 11 municipios están por debajo de la media nacional, la cual refleja una de las más altas desigualdades en la propiedad rural en América Latina y en el mundo.

Departamento	Municipio	Índice de Gini
Putumayo	Leguízamo	0,96
Guaviare	San José del Guaviare	0,95
Caquetá	Solano	0,93
Putumayo	Mocoa	0,92
Guaviare	El Retorno	0,92
Caquetá	Cartagena del Chairá	0,88
Guaviare	Calamar	0,86
Putumayo	Villagarzón	0,84
	Puerto Guzmán	0,82
	Puerto Asís	0,82
Caquetá	San Vicente del Caguán	0,80
	San Francisco	0,80
	Sibundoy	0,79
Putumayo	Colón	0,77
	Orito	0,73
	Mitú	0,73
	Puerto Caicedo	0,72
Caquetá	Puerto Rico	0,70
	Florencia	0,67
Putumayo	Valle del Guamuez	0,67
Guaviare	Miraflores	0,66
Putumayo	San Miguel	0,63
	Santiago	0,61
	Valparaíso	0,51
	El Paujil	0,47
	Curillo	0,45
	Morelia	0,41
	La Montañita	0,40
Caquetá	Milán	0,40
	Albania	0,40
	Solita	0,35
	Puerto Rico	0,35
	El Doncello	0,34
	Belén de los Andaquíes	0,33

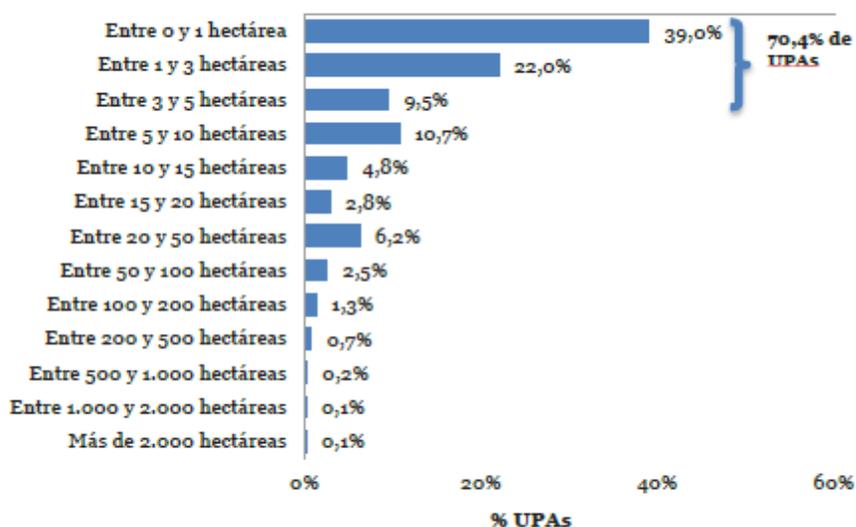
Fuente: MOTRA 2018. Págs. 130-131.

Al respecto la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) de 2011, registra que el 53% de los hogares rurales en actividades agropecuarias no tienen acceso a tierra; y en materia de concentración de la tierra, el Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2014 encontró que el 70,4% de Unidades Productoras Agrícolas (UPA)⁷ tienen menos de 5 hectáreas y ocupan menos del 2,1% del área rural dispersa (Gráfico 2).⁵⁴

⁵³ FAO (2017). Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia. Bogotá. Pág. 158.

⁵⁴ Tomado del documento "Plan Marco de Implementación: Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera. (2016). Bogotá. Pág. 15.

Gráfico. Distribución de UPA según el tamaño, 2014



Fuente CNA, 2014

La inequidad en la distribución de la tierra en Colombia se ha mantenido y profundizado en parte por la fuerte oposición de grupos de interés frente a diversas propuestas de reforma agraria, tributaria y del régimen de distribución de la tierra, fenómeno acentuado y asociados a las diferentes olas de violencia ocurridas en el país, donde se destacan los procesos de acumulación de tierras durante la violencia bipartidista de los años 50s, la concentración de la grande y mediana propiedad, ocurrida en la década de los 90s y a comienzos del siglo XXI marcada por la incorporación de tierras de colonización a los circuitos del narcotráfico por medio de los cultivos ilícitos y el surgimiento del paramilitarismo, las estrategias de apropiación y control territorial, la escalada de los índices de violencia en el marco del conflicto armado interno entre fuerzas del Estado, paramilitares y guerrillas y el crecimiento desproporcionado del desplazamiento forzado con el subsiguiente repoblamiento de grandes extensiones del territorio. Por lo tanto, la inequidad en la distribución de la tierra en Colombia ha estado impulsada por la adquisición violenta de la tierra.

Al respecto la FAO concluye que en Colombia se mantiene a los pequeños productores con limitaciones en su capacidad productiva por la imposibilidad de acceder a la tierra, mientras que ésta se mantiene concentrada, monopolizada en forma improductiva, en gran medida por latifundistas dedicados a la ganadería extensiva y en las últimas décadas a proyectos de agrogocio y de minería.⁵⁵

Este aspecto toma especial relevancia en el área de estudio de la EAER, considerando que la información recolectada por medio de las entrevistas y recorridos por los departamentos del Meta, Guaviare, Caquetá y Putumayo, fue posible identificar diversas dinámicas en el mercado de tierras que dan indicios consistentes para suponer que los procesos de acaparamiento de tierras se están acelerando en estas regiones.

⁵⁵ FAO (2017). Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia. Bogotá. Pág. 100.

Sobre este tema, el gobierno nacional reconoce que “el tema del acaparamiento de tierras es un fenómeno de ilegalidad que permanece en el territorio”⁵⁶, y en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se establece que “Varios factores explican el aumento en la deforestación, pero existe consenso en cuanto a que la apropiación de tierras y la expansión de la frontera agrícola son las principales causantes de la transformación de los ecosistemas. Es así como, entre 2005 y 2012, el 50% del área deforestada se transformó a pastizales, gran parte destinados a ganadería. Otro factor es la debilidad en el control de actividades especialmente asociadas a la extracción ilícita de minerales, cultivos de uso ilícito, tráfico de fauna y flora y acaparamiento de tierras. Adicionalmente, la ampliación de la infraestructura para transporte, minería e hidrocarburos desarticulada de la planeación estratégica del país es otro factor que genera indirectamente la colonización y migración de la población hacia zonas de alta biodiversidad, así como los incendios forestales que, en muchos casos, se producen para facilitar la colonización y acaparar tierras.”⁵⁷

De manera consecuente, el Alto Consejero de Seguridad Nacional, Dr. Rafael Guarín, manifiesta que los delitos ambientales son considerados como temas de seguridad nacional y afirma de manera explícita que “con la Fiscalía se está trabajando en la investigación de cómo es la red de valor de los delitos ambientales y como con capacidades de inteligencia e investigación criminal, de despliegue de fuerza pública, de la mano con la FGN y con otros componentes donde participen los entes de control, podemos golpear esa red de valor de los delitos ambientales. En el gobierno tenemos claro que no basta simplemente con llegar donde se está presentando una deforestación o una actividad de extracción ilícita de minerales o erradicar la mata de coca, si no logramos afectar por completo la red de valor de los delitos ambientales. Lo que significa ir detrás de los políticos que están detrás de estas actividades ilícitas, de los empresarios o de las personas vinculadas al lavado de activos.”⁵⁸,

Al respecto aplica para la región de estudio la afirmación hecha por Fernando Eguren, presidente del Centro Peruano de Estudios Sociales, quien opinó que la concentración de la tierra implica, además, “una concentración de influencias, de poder político en los ámbitos geográficos donde se está desarrollando, y también tiene que ver con restricciones a la democracia”.⁵⁹

Sin embargo, es preocupante que, a pesar de que el Gobierno Nacional considera al acaparamiento de tierras como uno de los principales motores de deforestación⁶⁰, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 no prevé acciones contundentes ni para promover el acceso democrático a la tierra, ni para evitar y revertir las crecientes dinámicas de acaparamiento de

⁵⁶ Ver: Ponencia de Rafael Guarín en simposio “Impactos del crimen ambiental en Colombia”, organizado por la Universidad del Rosario en día 14 de junio de 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=--ikyR8lJL4&feature=youtu.be&app=desktop>

⁵⁷ IDEAM & MinAmbiente. (2018). *Estrategia Integral de control a la deforestación y gestión de los bosques. Bogotá: IDEAM, MinAmbiente.*

⁵⁸ Ver: Ponencia de Rafael Guarín en simposio “Impactos del crimen ambiental en Colombia”, organizado por la Universidad del Rosario en día 14 de junio de 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=--ikyR8lJL4&feature=youtu.be&app=desktop>

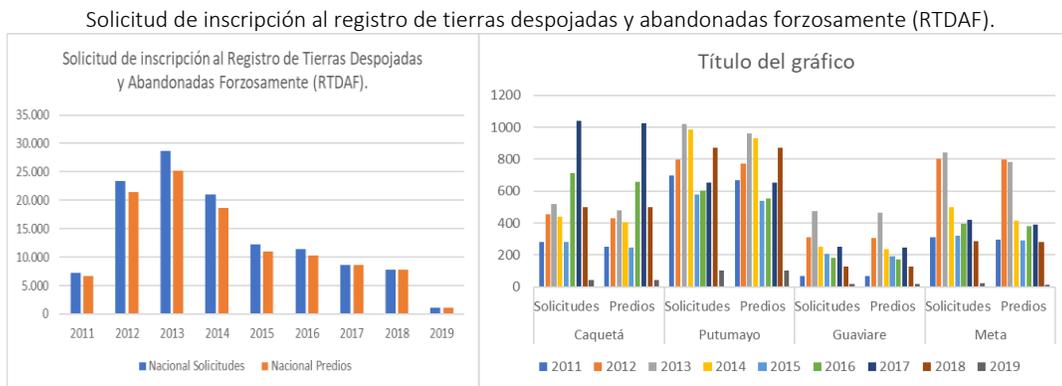
⁵⁹ Ver: Crece la concentración de tierras en manos extranjeras en América Latina. (27.04.2012) <http://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/es/c/509821/>

⁶⁰ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pags. 1254, 1255.

tierras, promovidas por agentes locales, regionales o internacionales⁶¹ que detentan poder político, económico o están en la ilegalidad.

Finalmente, es importante mencionar los avances en la política de restitución de tierras y derechos territoriales reglamentadas por la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 del mismo año. Considerando la elevada tasa de desplazamiento forzado en la región, junto con la informalidad en la tenencia de la tierra, debe suponerse que a la Unidad de Restitución de Tierras le corresponde una alta responsabilidad en la identificación de los casos de abandono y despojo de las víctimas, para que, a través de su gestión vía administrativa, se pongan en marcha los procesos judiciales de restitución de tierras y territorios.

Al respecto el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente -RTDAF- administrado por la URT, reporta las siguientes cifras, con corte al 1 de mayo de 2019:



Si bien todos los departamentos tienen altas tasas de afectación por abandono o despojo de tierras asociadas al desplazamiento forzado con respecto al total de su población, Putumayo se mantiene en el primer lugar. Para este caso el 63% del total de las solicitudes de restitución han avanzado a la fase administrativa, proceso que se inició a partir del año 2012. Por el contrario, se percibe como en los departamentos del Guaviare y el Caquetá, donde hay un importante número de solicitudes, solamente se reporta en tránsito a la fase administrativa en el año 2017, es decir 6 años después de emitida la Ley y los respectivos Decretos Ley. Para los casos de Caquetá y Guaviare se reporta solamente que el 28% de las solicitudes se encuentran en trámite administrativo.

⁶¹ Ver: FAO (2017). Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia. Bogotá. Pág. 158. En este documento la FAO hace un análisis global sobre los procesos de acumulación de tierras por parte de actores gubernamentales o privados extranjeros y su creciente incidencia en América Latina.

Relación temporal entre las solicitudes, el número de predios vinculados y el tránsito al trámite administrativo de los casos de restitución de tierras en el área de la EAER

Año	Nacional			Caquetá			Putumayo			Guaviare			Meta*		
	Solicitudes	Predios	Trámite Adm	Solicitudes	Predios	Trámite Adm	Solicitudes	Predios	Trámite Adm	Solicitudes	Predios	Trámite Adm	Solicitudes	Predios	Trámite Adm
2011	7.174	6.709	1	279	250	0	697	669	0	68	67	0	311	298	0
2012	23.416	21.446	3.434	454	428	0	797	774	124	312	308	0	801	798	0
2013	28.713	25.164	7632	518	478	0	1.022	959	185	475	466	0	844	782	0
2014	21.067	18.589	6133	441	406	0	986	930	232	253	239	0	499	414	40
2015	12.173	10.938	11300	280	244	0	577	540	234	208	193	0	320	290	52
2016	11.340	10.290	8372	714	657	101	604	552	493	182	174	0	396	382	52
2017	8.683	8.591	9346	1.039	1.026	212	655	651	837	249	248	54	420	388	324
2018	7.838	7.838	12651	499	499	729	871	871	1469	129	129	455	288	283	249
2019	1.058	1.058	2730	43	43	180	102	102	432	17	17	32	22	15	63
TOTAL	121.462	110.623	61.599	4.267	4.031	1.222	6.311	6.048	4.006	1.893	1.841	541	3.901	3.650	780

* Las cifras del departamento del Meta cooresponden a los municipios priorizados por la EAER: La Macarena, Mesetas, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Caicedo, San Juan de Arama y Vista Hermosa

Fuente: RNI con corte al 1 de mayo de 2019.

La compleja situación descrita anteriormente se presenta como uno de los principales cuellos de botella para poder avanzar en la consolidación de un modelo de desarrollo sostenible en la Amazonía colombiana. El régimen de tenencia de tierras en un factor determinante en la relación que los habitantes establecen con el territorio, influye de manera directa en la movilidad poblacional y los procesos de ocupación, afecta los proyectos de vida y la superación de las situaciones de pobreza y marginalidad, resta eficiencia y pertinencia a los servicios públicos y sociales, afecta la inversión pública y dificulta los procesos de seguimiento y monitoreo, así como la aplicación del marco normativo y penal frente a los conflictos por uso del suelo y los delitos ambientales.

8. PAISAJES PREDOMINANTES EN EL ANA

Las dinámicas de transformación del territorio han dado origen a paisajes con diferentes características en los que predominan procesos determinados principalmente por diferentes fuerzas económicas. Es así que, como parte del proceso del entendimiento de las dinámicas socioambientales del territorio, la EAER-ANA identifica los paisajes socioambientales predominantes en el área de estudio, con el fin de profundizar en el estado inicial o actual de dichos procesos de mayor incidencia en el territorio, para a partir de éstos, identificar la pertinencia de generar recomendaciones específicas a cada uno de estos, en vía a un tránsito deseable hacia un *Estado Futuro*, acogiendo el concepto de Transiciones Socioecológicas hacia la Sostenibilidad TSS (IAVH, 2018).

Las Transiciones Socioecológicas se entienden como procesos de gestión de la biodiversidad, apropiados y agenciados por los actores sociales con el fin de modificar las trayectorias indeseables de cambio en el sistema ecológico y social, para conducirlo a través de acciones concertadas hacia un estado que maximiza el bienestar de la población y la seguridad ambiental del territorio (Andrade et. al., 2018).

Este concepto se consideró apropiado en el marco de la EAER-ANA, teniendo en cuenta que surgió “de la necesidad de hacer una gestión de la biodiversidad partiendo del reconocimiento de que las relaciones del ser humano con la naturaleza presentan profundas interdependencias que conforman sistemas socioecológicos, los cuales sufren cambios, algunos de ellos posiblemente inevitables, impulsados por la acción humana en sinergia con los cambios ambientales globales” (Andrade et. al. 2018).

Dichos paisajes constituyen por tanto un conjunto de tipologías de dinámicas socioambientales identificadas, y que prevalecen en el territorio nacional (Andrade et. al. 2018). En la Tabla x se presentan las diez tipologías identificadas a nivel nacional como parte de la propuesta conceptual del IAVH.

Tabla x. Principales transiciones socioecológicas identificadas en el territorio colombiano (Andrade et.al. 2018)

- | | |
|---|--|
| 1. Hacia áreas silvestres resilientes | 6. Estabilización y reconversión de paisajes ganaderos bovinos |
| 2. Persistencia de territorios anfibios | 7. Establecimiento y expansión de paisajes agroindustriales |
| 3. Creación y administración de naturalezas protegidas | 8. Conformación de enclaves y expansión de áreas de desarrollo minero y energético |
| 4. Resistencia cultural y reconocimiento de territorios étnicos y de otras colectividades | 9. Creación de centros urbanos e integración en sistemas regionales |
| 5. Conformación y pervivencia de paisajes rurales campesinos | 10. Aparición de paisajes degradados y emergencia de la rehabilitación y restauración ecológicas |

8.1 Tipologías de paisajes socioambientales predominantes

Para la identificación de las tipologías en el ANA⁶² se priorizaron aquellas que tienen más relación con los Factores Críticos, entendiendo que el enfoque de análisis de éstas será guiar, acoger o conducir los cambios deseados, así como evitar los cambios no deseados. Las tipologías priorizadas fueron, por tanto:

- Conformación y pervivencia de paisajes rurales campesinos.
- Estabilización y reconversión de paisajes ganaderos bovinos
- Establecimiento y expansión de paisajes agroindustriales
- Conformación de enclaves y expansión de áreas de desarrollo minero y energético
- Hacia áreas silvestres resilientes
- Creación y administración de naturalezas protegidas
- Resistencia cultural y reconocimiento de territorios étnicos y de otras colectividades

8.1.1 Estabilización y reconversión de paisajes ganaderos bovinos

De acuerdo con Andrade et. al. (2018) esta transición se caracteriza por la expansión de la ganadería bovina en áreas silvestres (bosques, páramos y sabanas y complejos de humedales), así como en espacios previamente transformados para otros usos. De acuerdo con la propuesta de estos autores la ganadería aparece como el fin de una cadena que la convierte en un uso residual de la tierra, incluso en áreas en proceso de degradación, y que ocurre en sistemas campesinos, empresariales y de grandes terratenientes, que determinan diferentes efectos ambientales y oportunidades para la gestión.

La ganadería, especialmente la bovina, es una de las principales actividades económicas del país y una de las más involucradas en el fenómeno de deforestación a nivel nacional. Es la principal actividad del sector agropecuario con una participación de 1,6% en el PIB nacional, 20% del PIB agropecuario y 53% del PIB del subsector pecuario (Fedegán, 2013). Con predominancia del sistema de pastoreo extensivo tradicional caracterizado por tener como base productiva praderas naturales o introducidas de baja productividad (0.6 cabezas de ganado/ha), con la incorporación de algunas prácticas culturales de manejo, tanto de la pradera como de los animales (Gómez y Rueda, 2011). (FAO, MADS, IDEAM, 2018).

En regiones de alta deforestación la ganadería suele presentar una clara asociación con el fenómeno de praderización, el cual se da cuando la superficie con pastos cultivados aumenta con respecto a las áreas de un período anterior (SINCHI, 2016). Se ha observado que, en los departamentos de Caquetá, Meta, Guaviare y Putumayo, aproximadamente el 70% de las áreas de bosque se han convertido en pastos limpios o enmalezados (SINCHI y WWF, 2015b). En estos lugares, el aumento de la cobertura de pastos suele estar asociado con densidades de ganado vacuno muy bajas en sistemas no eficientes, y generalmente motivado por intereses diferentes a la producción de leche o carne de res, como por ejemplo el acaparamiento de tierras o el lavado de activos ilegales (modificado de SINCHI, 2016). En regiones como el ANA, la praderización se ha identificado como la principal causa de deforestación (SINCHI, 2016).

⁶² Sobre la metodología para la identificación de las tipologías de paisajes priorizados ver Diagnóstico Ambiental Estratégico de la EAER-ANA.

A diferencia de los cultivos de uso ilícito, tanto la ganadería como la praderización suelen seguir un patrón espacial de crecimiento en el que las nuevas áreas intervenidas crecen de forma continua a partir de las zonas previamente transformadas. En el caso de la ganadería, este patrón puede responder principalmente a las características propias del sistema productivo. En unidades con ganadería extensiva es común que los animales agoten las áreas de pastoreo, lo que requiere la apertura de nuevas áreas contiguas para su rotación. Cuando el objetivo del sistema no es sostener bovinos con un fin productivo, sino praderizar con fines de ocupación y expectativas de tenencia y valorización, se dan patrones de expansión en áreas continuas para ocupar cada vez más tierras y ampliar así el tamaño de los predios.

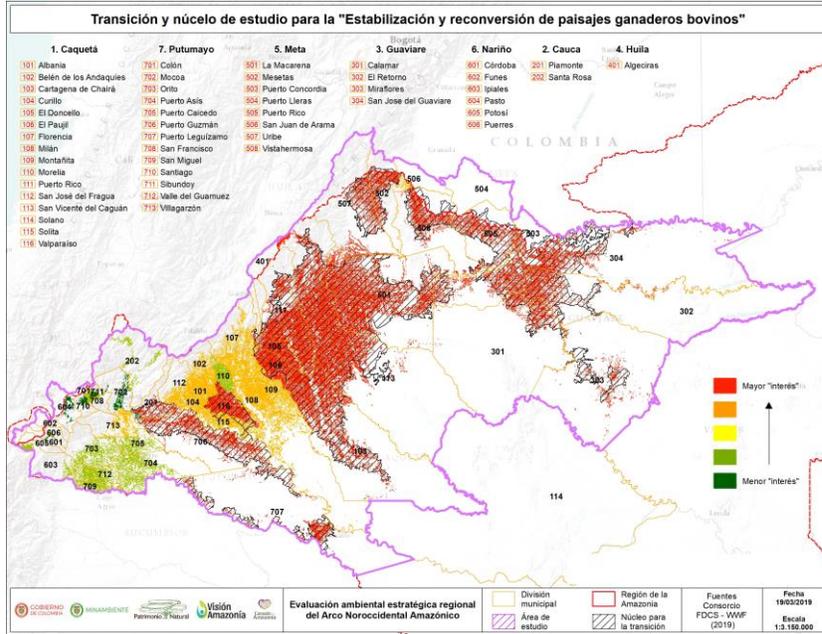
En la Amazonía, el 20% de las tierras deforestadas (todas en el ANA) se dedican al establecimiento de pastos sin ganados, y el 80%, a pastizales para la cría de ganado extensivo con una carga animal en promedio de 0,23 UGG/ha (Unidad de Gran Ganado), es decir, casi 1 UGG por cada 4 ha (SINCHI y WWF, 2015b). Putumayo, Caquetá y Guaviare registran crecientes procesos de praderización: Datos de Putumayo revelan que en el 2002 contaba con 411.100 ha de pastos, los cuales aumentaron a 499.600 ha en 2007, alcanzando finalmente en 2012 las 538.500 ha. Así mismo, la carga animal es de las más bajas en toda la región (0,15 UGG/ha) (SINCHI y WWF, 2015b).

Según Etter (2006) muestran que la ganadería es el principal contribuyente de la huella espacial de los usos agropecuarios en Colombia a escalas nacional y regional. Como resultado de este uso del suelo, la diversidad biológica y las complejas dinámicas del bosque tropical han sido ampliamente transformados con la simplificación ecológica de sistemas productivos basados en pastos limpios para ganadería.

De acuerdo con Dávalos (2014), la ocupación para establecimiento de la ganadería no está relacionada con mercados directamente, por lo que los procesos asociados de apropiación de tierras y acaparamiento pueden ser más determinantes para el establecimiento de sistemas productivos ganaderos de baja productividad y rentabilidad con miras a la apropiación de las tierras más que a la rentabilidad del sistema productivo.

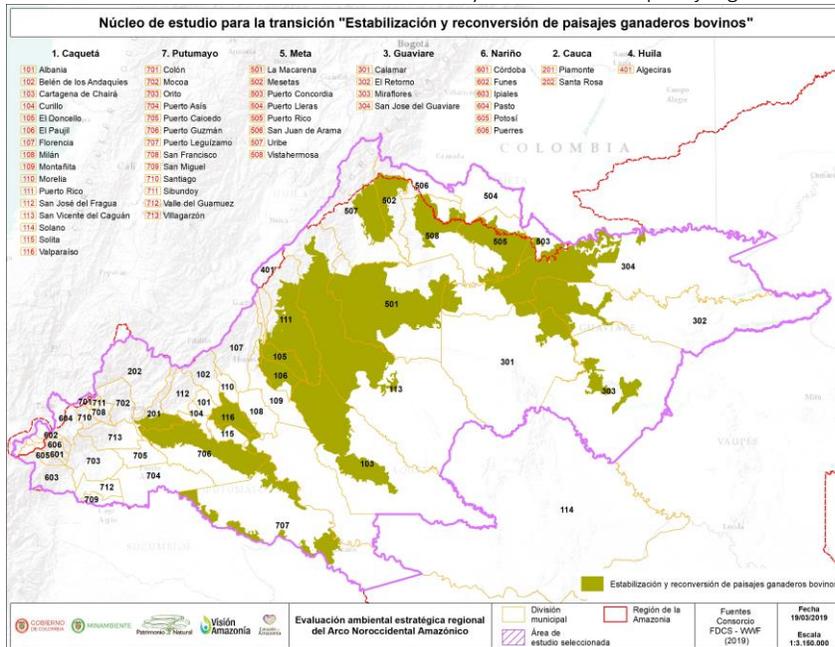
En el ANA la transición representa los procesos de transformación de la cobertura natural de bosque a pasturas, en algunos casos mediadas por una fase previa de cultivos ilícitos, hasta pasturas para una producción ganadera consolidada. A pesar de su dinámica transformadora, las áreas ganaderas de la región pueden diferenciarse según los procesos que desarrollan y el tipo de pasturas. En el caso de las sabanas del Yarí en el Caquetá y sur del Meta se aprecia que, además de las pasturas derivadas de procesos de deforestación, la actividad ganadera se desarrolla en pasturas naturales. En el núcleo también se evidencian usos ganaderos con altos niveles de movilidad entre zonas de alta transformación y baja transformación, teniendo en cuenta que a menudo las áreas más cercanas a la frontera de bosque se usan para cría y engorde.

Figura 4. Tipología de Paisaje Estabilización y reconversión de paisajes ganaderos bovinos.



Este paisaje cubre el total de los municipios del área de estudio en el ANA (Figura 4), no obstante, los entes territoriales que presentan mayor porcentaje de unidades productivas dedicadas a la ganadería (núcleos), y exhiben mayores incrementos porcentuales (mayor al 30% entre el 2016 y 2018) en el número de cabezas bovinas y en el número de unidades de producción agropecuaria dedicadas a la ganadería, corresponden a: Caquetá: Cartagena del Chairá, El Doncello, El Paujil, Puerto Rico, San Vicente del Caguán y Valparaiso; Cauca: Piamonte; Guaviare: Calamar, El Retorno, Miraflores y San José de Guaviare; Meta: La Macarena, Mesetas, Puerto Concordia, Puerto Rico, Uribe y Vistahermosa; Putumayo: Puerto Guzmán y Puerto Leguízamo.

Figura 4. Núcleo de estudio 1-Transición Estabilización y reconversión de paisajes ganaderos bovinos.



8.1.2 Establecimiento y expansión de paisajes agroindustriales

Este núcleo de estudio se relaciona con la TSS denominada “Establecimiento y contención de la expansión de paisajes agroindustriales de cultivos permanentes”. De acuerdo con Andrade et. al. (2018) esta transición representa como proceso la reconversión hacia la intensificación, buscando la optimización de los productos en biomasa e ingreso, a menudo motivada por la ineficiencia de la ganadería. Estos autores abordan el concepto agroindustria acuñado por la FAO (1997), entendida como el conjunto de actividades mediante las cuales se elaboran materias primas y productos intermedios derivados del sector agrícola, forestal y pesquero para usos específicos en el sistema agroalimentario. En los paisajes agroindustriales predomina el uso agroindustrial de la tierra, en medio de mosaicos que incluyen otras formas de uso del suelo (áreas naturales, pastizales, etc).

Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se reconocen diferentes tipos de agroindustria en Colombia (IICA, 2006):

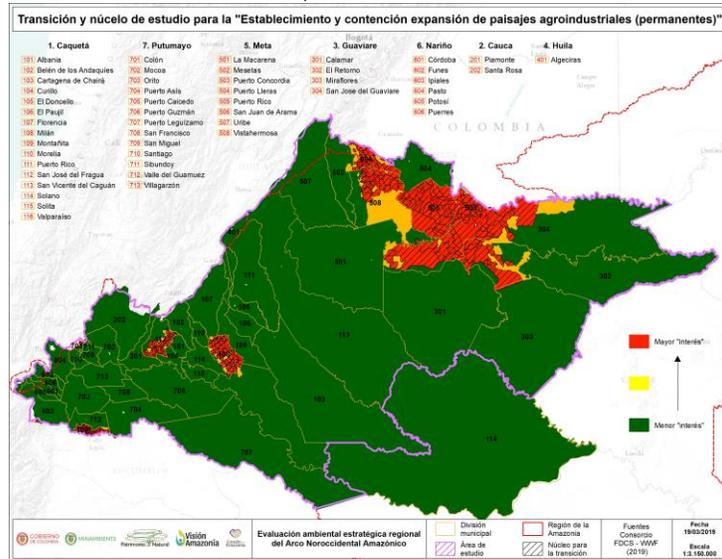
- *Industria de grasas y aceites. Se estructura principalmente alrededor del fruto de palma, los aceites crudos de palma, soya y girasol.*
- *Agroindustria del azúcar.*
- *Industria de chocolates.*
- *Agroindustria del caucho.*
- *Agroindustria del tabaco.*
- *Industria procesadora de papa, plátano y yuca.*
- *Industria procesadora de frutas y hortalizas.*
- *Agroindustria molinera de arroz.*
- *Agroindustria de alimentos balanceados.*
- *Agroindustria de lácteos y derivados.*

En la mayoría de los casos, la expansión de frontera agrícola de cultivos agroindustriales se asocia al desarrollo de otras actividades que promueven la fragmentación y pérdida de bosques como la construcción de infraestructura vial, infraestructura de producción e incremento de procesos migratorios que a su vez aumentan la demanda de recursos. El impacto directo e indirecto de la actividad sobre los bosques suele ser significativo cuando se desarrolla en áreas de frontera agropecuaria (FAO, MADS, IDEAM, 2018). De ahí que la selección de procesos agroindustriales, para el caso del ANA debe cumplir con criterios ambientales, de manera a convertir dichos procesos en oportunidades, tal como se presenta en los casos de apoyo a las comunidades campesinas a través de sistemas agroforestales con caucho, cacao y productos no maderables mediante acuerdos de conservación del bosque.

Para el área de estudio de la EAER-ANA esta transición está asociada a áreas que anteriormente fueron abiertas para pastizales, cultivos ilícitos y han derivado en otras actividades agroindustriales debido a iniciativa propia de los agricultores o programas estatales de sustitución de cultivos ilícitos. Actualmente se evidencia la presencia de la agroindustria del caucho y la industria de chocolates como las más consolidadas en el territorio, además de la industria de grasas y aceites, representada en cultivos de palma aceitera, que está ganando espacio en áreas recientemente deforestadas. La agroindustria de lácteos y derivados se excluye del análisis de este núcleo por cuanto está representada en la transición del núcleo 1. Otras agroindustrias

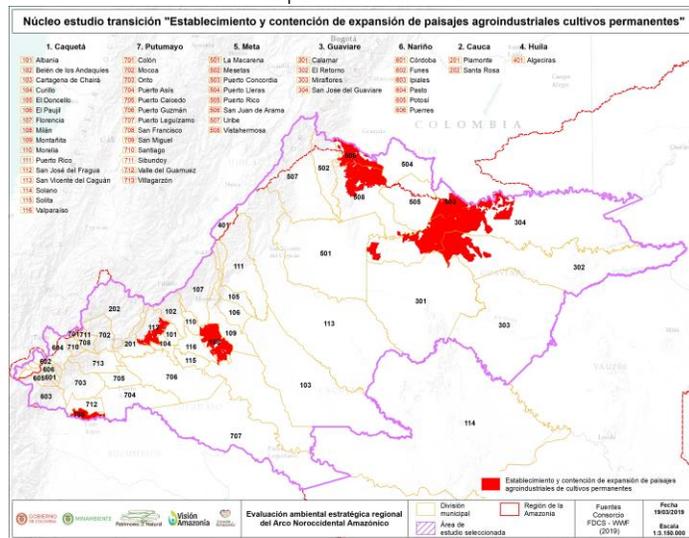
relacionadas con cultivos transitorios como arroz, soya, girasol, azúcar, entre otros, no se consideraron pues no presentan cifras importantes para la región.

Figura 5. Tipología de Paisaje Establecimiento y contención de expansión de paisajes agroindustriales de cultivos permanentes.



Este paisaje se emplaza principalmente en los municipios de Milán y San José del Fragua (en el departamento de Caquetá), El Retorno y San José del Guaviare (en el departamento del Guaviare), Puerto Concordia, San Juan de Arama y Vistahermosa (en el departamento del Meta) y San Miguel (en el departamento del Putumayo). Los referidos municipios (núcleos) exhiben una participación acentuada en área de cultivos de cacao, caucho y palma, además de presentar las mayores tasas de incremento de área sembrada en el período comprendido entre 2010 y 2017.

Figura 5. Núcleo de estudio 2 - Establecimiento y contención de expansión de paisajes agroindustriales de cultivos permanentes.

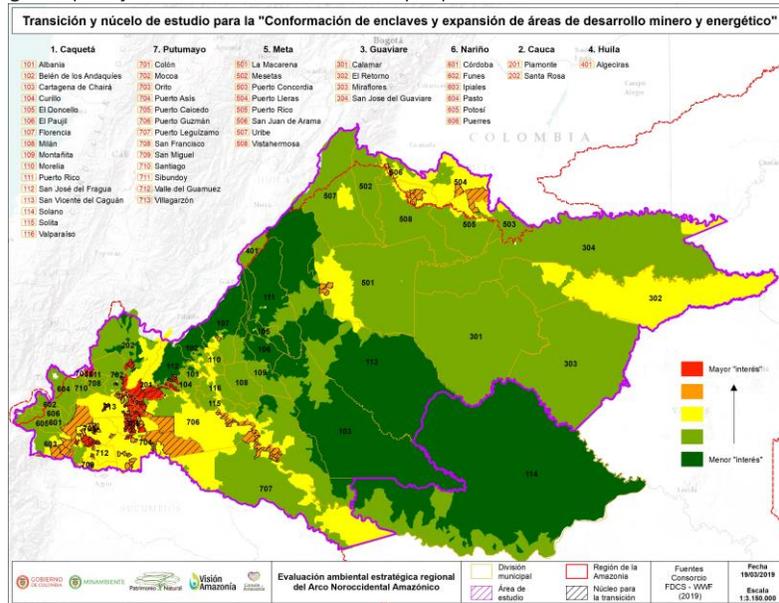


8.1.3 Conformación de enclaves y de áreas de desarrollo minero y energético

Este núcleo de estudio representa la TSS denominada “Conformación de enclaves y de áreas de desarrollo minero y energético”. Los procesos asociados a este núcleo son aquellos relacionados con las industrias extractivas de minerales e hidrocarburos y las centrales de operación eléctrica proveen energía, materiales de construcción y minerales, además de ser fuentes importantes de los ingresos de la Nación (Andrade et, al, 2018). Por el tipo de efectos sociales y ambientales que generan, incluyendo los beneficios, son críticas en la gestión hacia la sostenibilidad de los territorios.

En el área del ANA esta TSS representa los procesos asociados a la transformación de paisajes naturales para el desarrollo de actividades de minería, extracción ilícita de minerales y extracción de hidrocarburos. La minería, entendida como una actividad legal de extracción de minerales planificada, que cumple con las regulaciones nacionales y las actividades de extracción ilícita de minerales (oro, materiales de construcción) que generan importantes impactos ambientales. En la región se aprecia que ha habido procesos de transformación de ecosistemas naturales para la extracción de minerales, por lo que la matriz de paisaje es generalmente bosque. El impacto de esta transición está también asociado a la apertura de vías fluviales o terrestres que progresivamente atraen otras actividades económicas que constituyen causas directas de la deforestación. La extracción de hidrocarburos está representada en aquellas áreas donde se está realizando actualmente esta actividad.

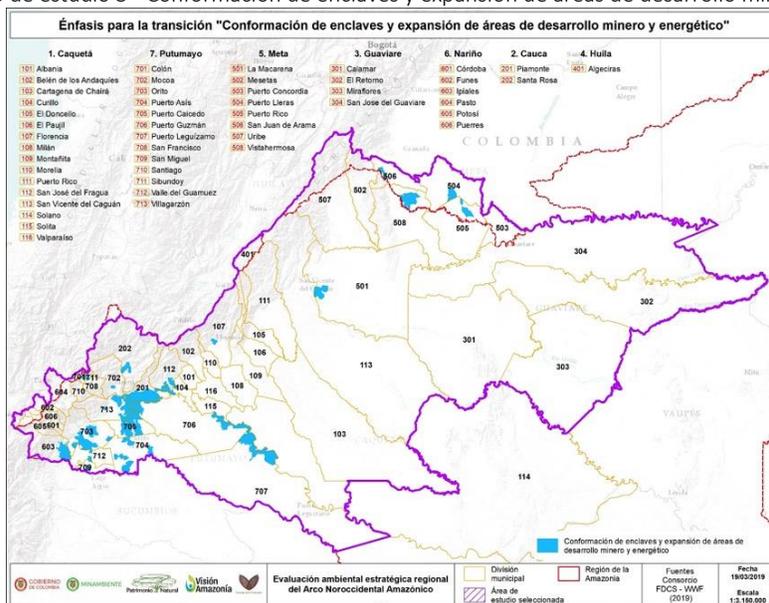
Figura 6. Tipología de paisaje Conformación de enclaves y expansión de áreas de desarrollo minero y energético.



El núcleo de estudio asociado a este paisaje se emplaza principalmente en los departamentos de Putumayo y Meta, y muy ocasionalmente en el piedemonte de Cauca, Caquetá y Nariño. No obstante, los entes territoriales que exhiben una mayor participación (núcleos) en áreas de explotación, exploración y evaluación técnica del sector de hidrocarburos, en títulos mineros, en número de pozos asociados a la actividad de hidrocarburos, en cicatrices de explotación de oro aluvión, y son adyacentes a rutas de minería ilegal corresponden a: Curillo, Florencia y San José del Fragua (en el departamento del Caquetá), Piamonte y Santa Rosa (en el departamento del

Cauca), La Macarena, Puerto Lleras, Puerto Rico, San Juan de Arama y Vistahermosa (en el departamento de Meta), Ipiales (en el departamento de Nariño), y Colón, Mocoa, Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguizamo, San Miguel, Sibundoy, Valle del Guamuez y Villagarzón (en el departamento de Putumayo). En los referidos municipios se identifica un conjunto de 189 veredas con una mayor preponderancia en la transición de interés.

Figura 6. Núcleo de estudio 3 - Conformación de enclaves y expansión de áreas de desarrollo minero y energético.



8.1.4 Conformación y pervivencia de paisajes rurales campesinos agrícolas

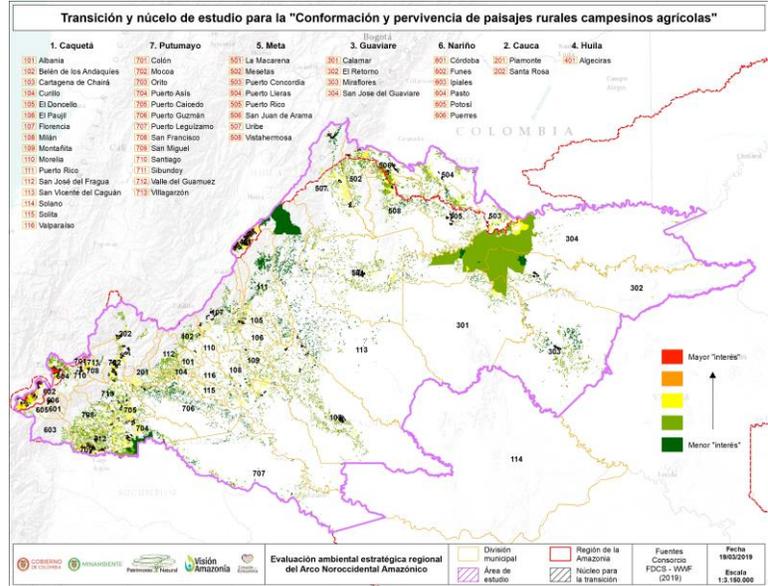
Este paisaje se relaciona con la TSS denominada "Conformación y pervivencia de paisajes rurales campesinos". De acuerdo con Andrade et. al. (2018) esta transición está asociada a la agricultura familiar entendida como la forma de realizar las actividades agrícolas, pecuarias, silvícolas, acuícolas y pesqueras que dependen fundamentalmente del trabajo familiar y con fines principalmente domésticos.

Se define la agricultura campesina, familiar y comunitaria como el sistema de producción y organización gestionado y operado por mujeres, hombres, familias, y comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales, y palenqueras que conviven en los territorios rurales del país. En este sistema se desarrollan principalmente actividades de producción, transformación y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas; que suelen complementarse con actividades no agropecuarias.

*Lineamientos estratégicos de política pública Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria ACFC
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural⁶³*

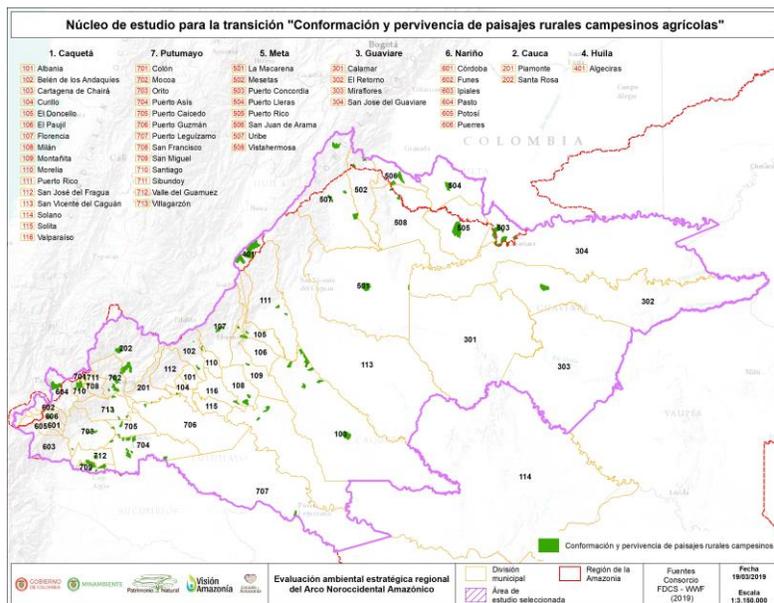
⁶³ <https://www.minagricultura.gov.co/Documents/lineamientos-acfc.pdf>

Figura 7. Tipología de paisaje Conformación y pervivencia de paisajes rurales campesinos agrícolas.



Por esta razón, y asumiendo el concepto de Agricultura campesina, familiar y colectiva, para el área del ANA y a los fines de la EAER, este núcleo representa los procesos de transformación de los ecosistemas naturales o sistemas ganaderos en paisajes rurales donde predomina la actividad agrícola de pequeña escala. Es importante señalar que este núcleo se encuentra disperso en el área de estudio y conforma pequeñas extensiones territoriales, asociados a una agricultura familiar y su extensión cultivada es significativa.

Figura 7. Núcleo de estudio 4 - Conformación y pervivencia de paisajes rurales campesinos agrícolas.



El núcleo incluye a los municipios de Belén de los Andaquíes, Cartagena de Chairá, Florencia, La Montañita y Puerto Rico (en el departamento del Caquetá), Santa Rosa (en el departamento del Cauca), Miraflores (en el departamento del Guaviare), Algeciras (en el departamento del Huila),

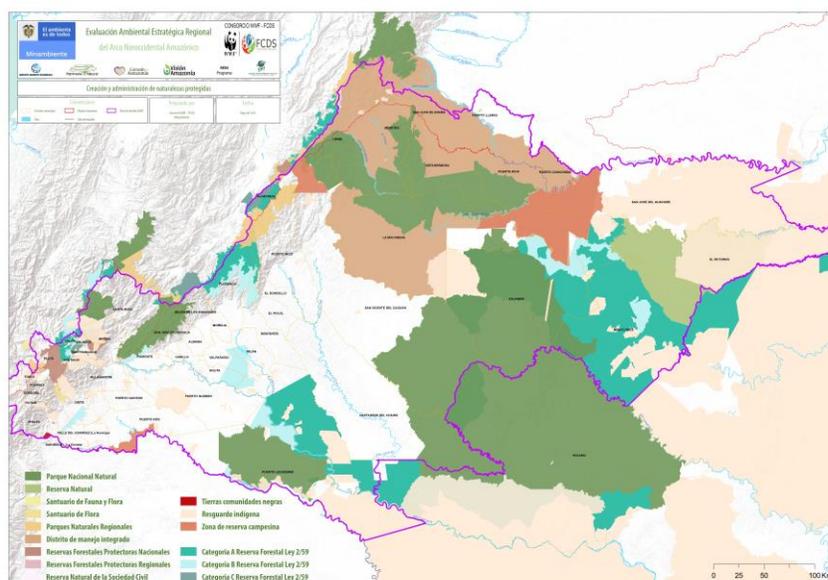
La Macarena, Mesetas, Puerto Concordia, Puerto Lleras, San Juan de Arama, Uribe y Vistahermosa (en el departamento del Meta), Colón, Mocoa, Orito, Puerto Asís, Puerto Guzmán, San Francisco, San Miguel, Santiago, Valle del Guamuez y Villagarzón (en el departamento de Putumayo). En los referidos municipios se identifica un conjunto de 162 veredas con una mayor preponderancia en la transición de interés.

8.1.5 Creación y administración de naturalezas protegidas y áreas silvestres resilientes

8.1.5.1 Estado legal del territorio en el Arco Noroccidental Amazónico

La cantidad total del área en conservación de la Amazonia colombiana está llegando a su punto de mayor expresión, entre áreas protegidas nacionales, iniciativas regionales y otras estrategias complementarias de conservación. A esto se suma de manera relevante que los resguardos Indígenas de la Amazonia colombiana representan el 82% del total nacional en términos de superficie y la mitad de la región está en jurisdicción indígena. El papel que juegan los resguardos en la conservación de la biodiversidad, y en la prestación de los servicios ecosistémicos de la Amazonia son innegables hasta la fecha; sin embargo, nuevas tendencias de uso del suelo y de intervención en el territorio se están presentando cada vez de manera más amplia desde el piedemonte hacia la planicie, lo que lleva a concentrar los esfuerzos estratégicos hacia el logro de la conectividad entre biomas garantizando el mantenimiento de la Estructura Ecológica Principal EEP y la capilaridad de la red hídrica en el Arco Noroccidental, zona de mayor transformación.

Figura 3. Estado Legal del Territorio en el Arco Noroccidental Amazónico.



Fuente: Sinchi, 2018, adaptación SIG-EAER, 2019.

En la región del Arco Noroccidental Amazónico confluyen las siguientes figuras de ordenamiento del territorio, como se observa en la Figura 3:

- Reserva Forestal de Amazonia de Ley 2ª de 1959 en Caquetá, Guaviare y Putumayo Tipo A y Tipo B, zona sustraída de RFA en Caquetá y Putumayo,
- 3 Zonas de Reserva Campesina: en Guaviare -ZRC de Guaviare, en Putumayo -ZRC La Perla Amazónica y en Caquetá -ZRC Pato - Balsillas,

- 10 Áreas Protegidas Nacionales: PNN La Paya, SFPM Orito Ingi-Ande y PNN Serranía de Los Churumbelos en Putumayo. PNN Alto Fragua Indi-Wasi, PNN Serranía de Chiribiquete y PNN Cordillera de Los Picachos en Caquetá. PNN Doña Juana Chimajoy y PNN Serranía de Los Churumbelos en Cauca. Los PNN Cordillera de Los Picachos, PNN Sierra de La Macarena y PNN Tinigua en el departamento del Meta. PNN Serranía de Chiribiquete y la RNN Nukak en el departamento del Guaviare.
- 2 Áreas Protegidas Regionales, El Distrito de Conservación de Suelos del Caquetá y el Parque Natural Regional Miraflores y Picachos, ambos en el piedemonte caqueteño.
- 3 Distritos de Manejo Integrado -DMI del Área de Manejo Especial de la Macarena-AMEM, destinados a la Producción y a la Recuperación para la Producción.
- 140 Resguardos Indígenas: 25 en Guaviare, 69 en Putumayo, 35 en Caquetá, 11 en Cauca.
- 2 Unidades de Ordenación Forestal – UOF: Yarí-Caguán en Caquetá y Mecaya-Sencella en Putumayo.

8.1.5.2 Áreas protegidas

Las áreas protegidas son claves para ayudar al país a adaptarse a un clima cambiante, determinantes en la construcción de resiliencia al cambio climático a nivel mundial, mitigan los impactos de los eventos climáticos extremos, proveen servicios ecosistémicos, protegen la biodiversidad y los flujos naturales que, con el mantenimiento del equilibrio natural, aportan en gran proporción al bienestar humano. En la última década el Gobierno ha hecho un esfuerzo importante en la creación y ampliación de áreas protegidas nacionales y regionales.

En el ANA hay 7'323.803 hectáreas en áreas protegidas (AP). Hay trece AP que incluyen 10 áreas del orden nacional: PNN Serranía de Chiribiquete, Serranía de los Churumbelos, Alto Fragua Indi-Wasi, Cueva de los Guácharos, Sierra de la Macarena, Tinigua, Cordillera de los Picachos y La Paya, la RNN Nukak y el SFPM Orito Ingi-Ande; 3 áreas regionales: RFP Alto Río Mocoa, Parque Regional Miraflores-Picachos y el Distrito de Conservación de Suelos y Aguas de Caquetá (Anexo 1), además de los Distritos de Manejo Integrado -DMI del Área de Manejo Especial de la Macarena-AMEM, destinados a la Producción y a la Recuperación para la Producción. Actualmente avanzan procesos para la creación de áreas protegidas regionales en el Bajo Caguán (conectividad entre La Paya y Chiribiquete) y en San José del Guaviare (conectividad entre La Macarena y Chiribiquete) lideradas por las CDS Corpoamazonia y CDA, respectivamente.

Los municipios con mayor extensión de su territorio en AP del ANA son San José del Fragua, Calamar y Vistahermosa (Tabla 10). Los tres municipios ostentan diferentes amenazas y conflictos sobre estos bosques, condiciones diferentes frente a los factores críticos: San José del Fragua, municipio de piedemonte y de nacimientos de fuentes abastecedoras y tributarias del río Caquetá, con un notable 99% de área en conservación aporta a la seguridad de la oferta hídrica del piedemonte y la planicie amazónica. Calamar, aunque tiene un 65% de su área en zonas de protección, presenta modelos económicos basados en cultivo ilícitos y fuertes presiones asociadas a la expansión de la infraestructura vial y el acaparamiento de tierras con fines especulativos. Por otro lado, Vistahermosa es un territorio dedicado a la producción ganadera y agropecuaria más consolidada, en el que también son persistentes los conflictos de uso del suelo y en menor medida, el establecimiento de cultivos agroindustriales de palma.

En general se observa que los municipios con importantes coberturas de áreas protegidas tienen problemáticas diferentes. Las zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas representan

espacios de conflictos socioambientales, dada la falta de capacidad operativa del municipio de ejercer planes de desarrollo territorial y productivo para su población. Esta condición representa un reto frente a la necesidad de innovar en modelos de desarrollo basados en la conservación de la biodiversidad, uso y aprovechamiento de los bosques en pie.

Tabla 10: Porcentaje de Áreas Protegidas en los municipios del Arco Noroccidental de la Amazonia

% de Área Protegida en los municipios del ANA							
Caquetá	Belén de los Andaquíes		61,3	Putumayo	Mocoa		37,8
	Cartagena del Chairá		23,6		Leguízamo		36,3
	El Doncello		18,3		Orito		5
	El Paujil		10,7	Meta	La Macarena		24,6
	Florencia		33		Mesetas		38,8
	La Montañita		11,2		Puerto Concordia		3,1
	Morelia		9,8		Puerto Rico		40,2
	Puerto Rico		35,7		San Juan de Arama		10,8
	San José del Fragua		99		Uribe		44,8
	San Vicente del Caguán		38,2		Vistahermosa		64,2
Solano		53,1	Cauca	Piamonte		33,4	
Guaviare	San José del Guaviare			1,2	Santa Rosa		15,8
	Calamar		65,2	Huila	Acevedo		4,7
	El Retorno		55,6				
	Miraflores		23		Palestina		12,4

Fuente: RUNAP, 2019. Consolidado: este estudio,

*En el AMEM, entre 2007 y 2012 53.410 ha fueron deforestadas por productores agropecuarios (Cormacarena, FPN y PNN, 2015).

8.1.6 Resistencia cultural y reconocimiento de territorios étnicos y de otras colectividades

De acuerdo con las proyecciones poblacionales realizadas por el DANE, la población total estimada del área de estudio para 2017 es de aproximadamente 1.800.000 personas, de las cuales el 43% de la población se encuentra asentada en los municipios de Pasto, Florencia e Ipiales. De los 47 municipios restantes, solo San Vicente del Caguán, San José del Guaviare, Puerto Asís, Orito y Valle del Guamuez superan los 50 mil habitantes.

Para el caso específico de los pueblos, indígenas las cifras de presencia de esta población en el ANA y de constitución de resguardos es la siguiente:

Información censal indígena en el área priorizada⁶⁴

	Población total ⁶⁵	Población indígena*	% pob. indígena	No. de PI	Pueblos indígenas	No. Resguardos	No. cabildos
Putumayo	358.896	37.896 ⁶⁶ (DANE 2005)	10,5%	14	Awa, Korebaju, Embera, Embera Katío, Inga, Camèntsá, Kofán, Nasa, Siona, Uitoto, Pastos, Kichwas, Yanacona y Pijaos	69	178
Caquetá	496.662	10.100 (Política Pública Indígena del Caquetá)	2,03%	10	Pijao, Nasa, Uitoto, Korebaju, Andoque, Inga, Tukano, Piratapuyo, Misak, Embera.	46	23
Guaviare	115.829	10.267 (INCODER, DANE proy 2010)	8,8%	15	Jiw, Nukak, Tukano, Embera, Carapana, Desano, Siriano, Sikuani, Karijona, Kubeo, Piratapuyo, Wanano, Kurripaco, Puinave, Yurutí.	29	--
Sur del Meta	151.014	2.086 (Política Pública Indígena del Meta)	1,3%	6	Nasa, Pijao, Tinigua, Embera Chami, Misak, Jiw.	5	--
Oriente de Nariño	144.393	49.870 ⁶⁷	34,5%	3	Pasto, Quillasinga, Kofán,	10	--
Baja Bota Caucana Santa Rosa	10.182	2.546 (PDM)	25%	3	Inga, Yanacona, Nasa (solo los Inga y Yanacona son reconocidos en el PDM)	4	--
Baja Bota Caucana Piamonte	7.015	713 (PDM)	10,1%	2	Inga, Nasa	6	9+1

*La información censal indígena presenta inconsistencias y las cifras varían de acuerdo con la fuente.

Aunque el censo indígena muestra grandes inconsistencias en las fuentes oficiales, el número aproximado de indígenas que habitan la región del ANA es de 113.478 personas ubicadas en los 169 resguardos constituidos, en asentamientos rurales, en zonas de ampliación de estos resguardos y en las cabeceras municipales o capitales departamentales.

Con respecto a la población afrocolombiana en la región de estudio, la información disponible es muy deficiente. Con base en las cifras del DANE 2005, Sánchez⁶⁸ calcula que la presencia de población afrocolombiana en el sur de la Amazonía se estima en 24.674 habitantes distribuidos

⁶⁴ Para el Meta se tuvieron en cuenta los municipios de La Macarena, Mesetas, Uribe, Puerto Rico, Puerto Lleras, Puerto Concordia y Vistahermosa. Para el Huila el municipio de Algeciras, para el Cauca los municipios de Piamonte y Santa Rosa y finalmente para Nariño los municipios de Pasto, Córdoba, Funes, Ipiales, Potosí y Puerres. Debe resaltarse que el tamaño de la población del municipio de Pasto distorsiona las cifras porcentuales, razón por la cual para los cálculos solo se tendrá en cuenta la población rural de este municipio.

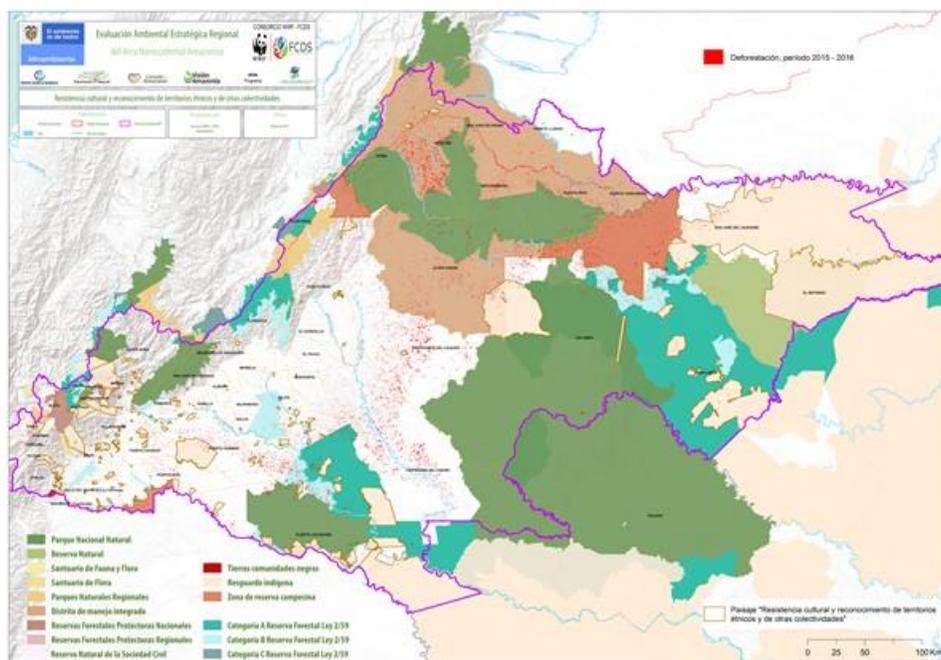
⁶⁵ Los datos del total poblacional de los municipios tienen como fuente el DANE proyección 2018.

⁶⁶ La Organización Zonal Indígena del Putumayo -OZIP- reporta un total de 51.720 indígenas en el departamento, a partir de un ejercicio de auto-censo indígena.

⁶⁷ Ver: Guerrero Dávila, Jairo Alberto (2011). Pueblos Indígenas de Nariño 2003-2011. Pasto. Pág. 23-31.

⁶⁸ Sánchez E., et al. 2001. Protección del conocimiento tradicional. Elementos conceptuales para una propuesta de reglamentación – el caso de Colombia -. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt

principalmente en los departamentos del Putumayo (12.127) y Caquetá (11.673), donde se evidencian los mayores niveles de organización socio-política. La llegada de esta población a la región se articula con el auge de las economías extractivas, aunque también están relacionadas con prácticas locales de agricultura y pesca.



9. Modelo de Evaluación Ambiental Estratégica Regional: Gobernanza y sostenibilidad, una evaluación desde el estado del conocimiento

En la presente sección se describen los principales resultados del proceso de análisis de relacionamiento de las variables descritas en el análisis de incidencia, a través del análisis de Componentes Principales y en el modelamiento y análisis espacial en el marco de la EAER – ANA cuyo objetivo se orientó al acercamiento al relacionamiento entre las mismas y a la evaluación del estado de la sostenibilidad y la gobernanza del territorio a través de la evaluación de éstos en las unidades de análisis seleccionadas, los municipios; y a partir de éstos, al discernimiento de la hipótesis central propuesta en el “Modelo de evaluación ambiental, MEA”, y que tiene que ver con la “relación” entre sostenibilidad y gobernanza.

9.1 Análisis de la relación de los factores críticos y la gobernanza

9.1.1 Dinámicas territoriales asociadas a la deforestación

En el Arco Noroccidental de la Amazonia la degradación ambiental está determinada por las relaciones y dependencias entre las causas directas o factores críticos. Identificando los principales procesos asociados a cada uno de los factores críticos⁶⁹, esta sección explora las relaciones entre los mismos, con el objetivo de entender las dinámicas que operan en el territorio y orientar las acciones prioritarias que deben ser atendidas por los tomadores de decisiones, a partir de un Análisis de Componentes Principales (ACP)⁷⁰.

Los resultados del ACP reflejan dos dinámicas evidentes en el Arco Noroccidental de la Amazonia (ANA). Una de ellas, representada en el eje X, está asociada con conflictos de uso del suelo y dinámicas de acceso ilegal e informal a las tierras. Estas dinámicas están evidenciadas en la correlación entre la deforestación y la presencia de los valores de sobreutilización⁷¹, la presencia de Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) superiores a 100 hectáreas, el aumento del hato bovino y la expansión de vías y deforestación (Figura XX). Adicionalmente la figura muestra como la deforestación está correlacionada con la variable “bosque-estable” lo que determina que este fenómeno persiste en los municipios que presentan mayor área de bosque en su territorio.

La otra dinámica, representada en el eje Y de la Figura XX, está relacionada con las actividades productivas de agricultura, ganadería y pesca, la extracción de hidrocarburos, la minería y los cultivos ilícitos. Teniendo en cuenta que el aumento del hato ganadero es la variable que más se relaciona con la deforestación, podría inferirse que otros sistemas productivos presentes en el área no son agentes directos de los procesos de deforestación, pero inciden en la consolidación de los procesos de colonización posteriores, motivan la expansión de la frontera agropecuaria y determinan la direccionalidad de los procesos de ocupación del territorio. Sin embargo, se observa que en el mismo eje Y se observa una correlación entre las actividades de minería, hidrocarburos y riesgo climático, lo que puede determinar que estas áreas presentan condiciones

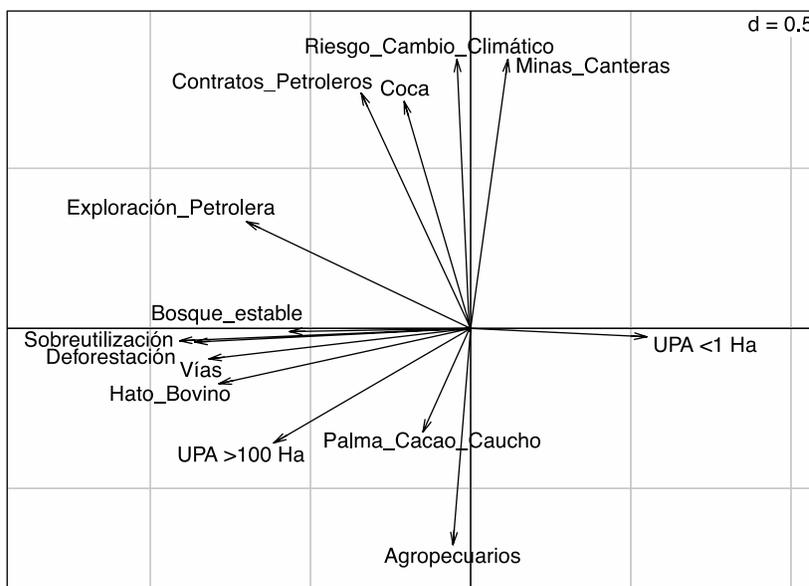
⁶⁹ De acuerdo con información generada con las variables indicadores de cada uno de los factores críticos. Al respecto ver documento Diagnóstico Ambiental Estratégico de la EAER-ANA.

⁷⁰ El ACP sirve como herramienta para identificar aquellas variables más correlacionadas con los procesos de deforestación en la región y la identificación de los municipios o grupos de municipios en los que este fenómeno tienen mayor incidencia.

⁷¹ El conflicto asociado con la sobreutilización corresponde al no cumplimiento de las funciones sociales y económicas de la propiedad.

de degradación ambiental importantes debido a este tipo de actividades productivas, lo que demandará acciones importantes de restauración y recuperación de la resiliencia climática.

Figura 1. Resultados del análisis de componentes principales aplicado a variables relacionadas con los Factores Críticos evidenciados en el Arco Noroccidental de la Amazonia



Teniendo en cuenta las variables contenidas en los dos ejes, se confirma lo expuesto por varios actores respecto a las dinámicas de deforestación en esta área de la región amazónica, representada en un proceso de transición en el que áreas de bosque natural se consolidan progresivamente en grandes pastizales en manos de unos pocos propietarios, a menudo ausentes, mediada por unos procesos de acaparamiento y especulación de tierras que incentiva la llegada de nuevos colonos (Álvarez 2003, Etter et al 200, Bowman et al., 2012, Armenteras et al. 2013, Dávalos et. al. 2014).

9.1.2 Dinámicas municipales

La ubicación de los municipios del Arco Noroccidental de la Amazonia en el plano cartesiano resultante del ACP (Figura 2), permite analizar cuáles son los municipios asociados a las dinámicas previamente descritas. Es así como se observa que, en Caquetá, Meta, Guaviare comparten dinámicas territoriales similares, principalmente asociadas a los conflictos de uso del suelo, el acaparamiento de tierras, el aumento del hato bovino y la expansión vial. En el caso de Putumayo, se observa que la explotación de hidrocarburos y los sistemas productivos agropecuarios, incluida la producción de coca, imponen una dinámica preponderante en el territorio. En contraste, los municipios de Nariño y Huila no reflejan dinámicas similares a las que se observan en la planicie amazónica (Figura 2a).

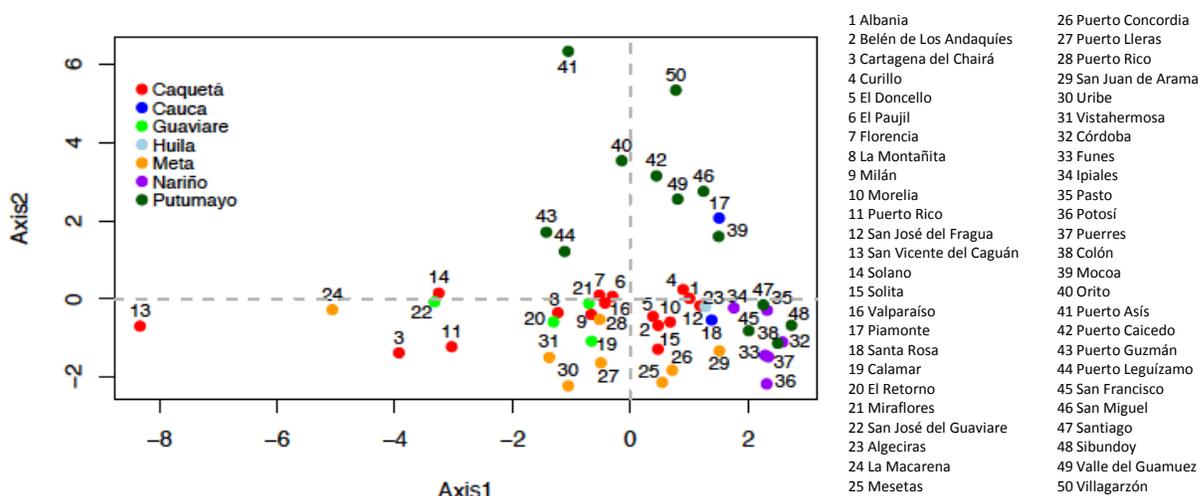
A nivel municipal (Figura 2b), los resultados del análisis reflejan que los municipios donde se expresa más intensamente esa dinámica de conflictos de uso del suelo y deforestación son Puerto Rico, Cartagena del Chairá y San Vicente del Caguán en el Caquetá, La Macarena en el Meta, y San José del Guaviare en el Guaviare. Al otro lado de ese espectro se encuentran los municipios de Nariño y algunos municipios de Putumayo ubicados esencialmente en el piedemonte andino. Estos municipios aparecen asociados con un número mayor de UPA de

pequeño tamaño, lo que sugiere un patrón de propiedad o tenencia de la tierra diferente al observado en los municipios amazónicos. En general, la distribución de municipios a lo largo del eje X en el ACP sugiere una clara distinción de las dinámicas de los conflictos de uso del suelo y la deforestación entre municipios de la planicie amazónica y del piedemonte andino (ej. Nariño y algunos municipios de Putumayo).

En cuanto a la dinámica de sistemas productivos, el análisis refleja que las dinámicas de municipios como San Vicente del Caguán, Cartagena del Chaira, San José del Guaviare, Puerto Rico están igualmente asociados a la expansión de la actividad ganadera, lo que confirma la importancia de esta actividad como generadora de conflictos de uso del suelo y el mecanismo prevalente para consolidar procesos de ocupación del territorio.

Otro grupo de municipios claramente identificables en el análisis son los asociados a actividades de minería e hidrocarburos, entre ellos Mocoa, Villa Garzón, Orito, Puerto Caicedo y Puerto Asís, en el Putumayo. Las dinámicas productivas de estos municipios representan procesos localizados, que en el momento de su establecimiento generaron procesos de transformación ambiental y social determinantes, pero que actualmente no tienen un impacto directo en la deforestación dada la baja remanencia de ecosistemas naturales en esta área. Sin embargo, algunos municipios, como Puerto Asís o Puerto Guzmán, combinan actividades de explotación de minas, canteras e hidrocarburos con cultivos de coca y expansión ganadera que determinan conflictos de uso del suelo. Estas actividades, favorecen la generación de recursos económicos a nivel local que, aunados a la disponibilidad de importantes áreas de bosque, en un área con mayor conectividad, motivan inversiones en deforestación.

Figura 2. Ubicación de los municipios del área de estudio en el plano cartesiano resultante del Análisis de Componentes Principales aplicado a variables relacionadas con los Factores Críticos evidenciados en el Arco Noroccidental de la Amazonia. (a) agrupación por departamento, (b) ubicación de los municipios



9.1.2.1 Dinámicas de acceso a la tierra y conflictos de uso del suelo

Respecto a las dinámicas de tierras, no existe información oficial sobre los procesos de acaparamiento o apropiación de tierras, ni como estos procesos son financiados. En el análisis se evidencia que la variable sobreutilización está correlacionada con la presencia de UPA mayores a 100 ha, lo que puede ser un indicador de que el interés detrás de la deforestación es la ocupación de grandes áreas de territorio, posiblemente para mercado informal de tierras. Cartagena del Chairá, San Vicente del Caguán, Solano, San José del Guaviare, La Macarena, Puerto Asís son los municipios con mayor relación entre área de bosque, deforestación y UPA superiores a 100 ha.

9.1.2.2 Apertura de vías y expansión vial

El análisis evidencia que la expansión de vías es un factor crítico estratégico, al determinar ejes de intervención que, una vez consolidados, demarcan procesos de asentamiento humano y promoción de sistemas productivos como la ganadería extensiva. Etter et al. (2006) evidenciaron que el aumento de la accesibilidad ya sea por expansión vial, urbanización o conectividad fluvial, son variables determinantes en la dinámica de la deforestación. En el Arco Noroccidental de la Amazonia, los resultados del ACP reflejan como la expansión de vías está altamente correlacionada con el aumento de la deforestación. Estos procesos de aumento de la accesibilidad pueden ocurrir tanto para el desarrollo de actividades ilegales como el establecimiento de cultivos ilícitos, la extracción ilegal de minerales o el tráfico de vida silvestre, como para actividades legales de exploración o explotación petrolera, mejoramiento de infraestructura o incremento de la conectividad regional.

9.1.2.3 Sistemas de producción: ganadería, agricultura y cultivos de uso ilícito

En cuanto a los sistemas productivos, como se mencionó anteriormente, los resultados del ACP no evidencian una correlación directa de las actividades productivas y la deforestación, sin embargo, la actividad económica de mayor relevancia en magnitud es la ganadería extensiva, y a su vez la más relacionada con los conflictos de uso del suelo y la presencia de procesos de deforestación. Los resultados del trabajo de Armenteras et. al. (2013) evidencian que la deforestación en la región es principalmente el resultado de la tala de bosques para el establecimiento de pasturas, pero también es un proceso complejo que involucra varios usos de la tierra y el uso del fuego como una técnica de manejo para preparar el suelo para el pastoreo del ganado. Sin embargo, las pasturas una vez establecidas, se mantienen estables, configurando una transformación de un patrón de colonización a un modelo de ocupación caracterizado por la producción de ganado. En este modelo, la expansión de la frontera de los colonos está menos influenciada por el cultivo de coca, y algunos asentamientos humanos se vuelven permanentes (Armenteras et. al. 2013).

Los resultados del ACP no reflejan una correlación directa de los cultivos de coca con la deforestación. Esto coincide con resultados de Dávalos et. al. 2016, quienes concluyen que el cultivo de coca no es una causa directa de la deforestación, y evidencian la falta de evidencias de que el cultivo de coca incremente las tasas de deforestación, dado que estas pueden estar asociadas a otras dinámicas que prevalecen en el territorio como el desarrollo de infraestructuras, principalmente la construcción de carreteras (Barber et. al. 2014), o el desarrollo productivo. Sin embargo, la investigación más reciente, de Hoffman et. al. (2018), refleja las percepciones de actores locales, quienes identificaron los cultivos ilícitos como una de las causas principales o más importantes de la deforestación, argumentando que las plantaciones de coca estimulan la tala del bosque y la consecuente expansión de la frontera agrícola.

Conciliando lo que presentan los datos y la percepción local, se puede inferir que una actividad que se desarrolla a pequeña escala en áreas de difícil acceso para la fuerza pública no necesariamente determina la magnitud de la deforestación que hoy presenta la región, pero sí puede ser un medio para acceder a los bosques naturales y favorecer el desarrollo de otros sistemas productivos. Dado que, para el pequeño agricultor, el cultivo de coca es una actividad de subsistencia que combina con otras actividades agrícolas, pecuarias o extractivas, la alta vulnerabilidad de estos actores hace que estos se movilicen a través del territorio generando una dinámica de abandono y reubicación con el fin de ocupar y abrir nuevas parcelas en áreas de bosque primario (Hoffman et. al. 2018, Armenteras et. al. 2013) a partir de un análisis temporal de cambio de coberturas demostraron como las áreas de cultivos ilícitos son en su mayoría reemplazadas por pastizales y la reducción en el área total y la baja persistencia de las actividades ilegales indican que existe una dinámica espacial en la que los cultivos ilícitos se trasladan a nuevas áreas.

Respecto a otros sistemas productivos, el análisis refleja la marginalidad de estas actividades en la región y la baja relevancia que representan en los procesos de intervención. Como se mencionó anteriormente, las actividades agroindustriales en el territorio de la ANA aparecen principalmente en respuesta a la necesidad de generar alternativas económicas frente a la expansión de los cultivos ilícitos, pero presentan fallas de mercado que evitan que se constituyan en reales alternativas para los actores locales. De acuerdo con Forero et. al. 2014, las cadenas productivas en su mayoría tienen problemas de competitividad debido a los altos costos de producción asociados con la falta de infraestructura para la producción, particularmente electricidad y vías para el transporte de productos. Los mismos actores también evidencian las

debilidades de las cadenas de frutales amazónicos y caucho en el acceso a los mercados, baja productividad y rentabilidad, por lo que no constituyen alternativas de corto plazo, lo que a su vez genera un interés por la ganadería.

De manera general, la importancia de las dinámicas de los sistemas productivos es que profundizan los problemas de conflictos de uso del suelo y favorecen la consolidación de los procesos de asentamiento. En este sentido sistemas productivos ineficientes, con alta demanda de territorio y baja productividad como la ganadería extensiva que caracteriza la región del ANA, determinan procesos de degradación de la tierra, lo que además fomenta la demanda por nuevas tierras ante la pérdida de productividad de las áreas previamente ocupadas.

Por último, vale aclarar que el hecho de que las actividades productivas aparentemente no tengan un impacto *directo* sobre la deforestación no excluye la posibilidad de que pueda haber otros impactos *indirectos*. Por ejemplo, de acuerdo con las entrevistas realizadas, se pudo establecer que talar una hectárea de bosque puede costar de 1 a 2 millones de pesos. Teniendo en cuenta que según los reportes del IDEAM, los parches deforestados cada vez son más grandes, es previsible que la deforestación implique inversiones importantes de dinero, del orden de al menos varios cientos de millones de pesos. Cabe entonces la hipótesis de que las dinámicas de sistemas productivos, lícitos o no, generadores de recursos económicos en unos municipios sirvan para financiar los procesos de deforestación y consecuente apropiación de tierras en otros municipios con mayor superficie de bosque.

9.1.2.4 Actividades extractivas

Aunque no hay mucha información de referencia sobre actividades extractivas, se observa que la variable de exploración de hidrocarburos tiene la relación cercana a la deforestación, mientras que la información de contratos petroleros, minas y canteras se ven más relacionados con variables de riesgo de cambio climático, lo que puede evidenciar el impacto de estas actividades en la pérdida de resiliencia ecosistémica.

9.1.3 Análisis de la relación entre gobernabilidad y los Factores Críticos priorizados en el ANA.

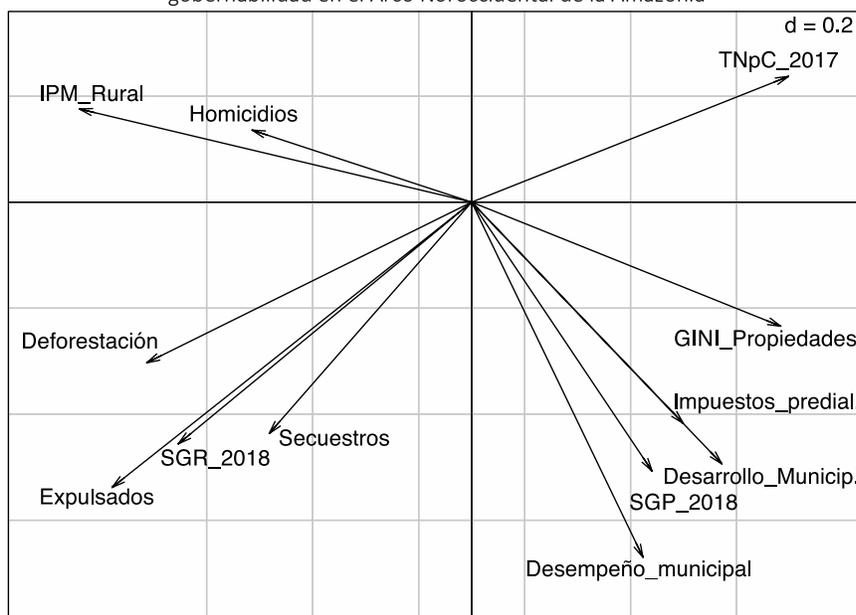
Como se ha destacado anteriormente, el ANA es una extensa área, en donde confluyen múltiples intervenciones legales e ilegales, formales e informales que demandan una mayor presencia estatal. Estas condiciones representan limitantes importantes para el Estado, en su capacidad de llevar su oferta de servicios al territorio, por lo que esta Evaluación propone analizar la gobernanza desde tres áreas: la gobernabilidad, la participación social efectiva y la incidencia. Sin embargo, la información existente no permite hacer análisis específicos para abordar los elementos relacionados con participación e incidencia, por lo que a continuación se presentan resultados del ACP a partir de variables relacionadas con la gobernabilidad del territorio.

En este contexto, el ACP refleja que la deforestación, como variable representativa de la degradación del territorio, está más asociada al conflicto armado, representado en secuestros y expulsiones, y la presencia de recursos de regalías. Asociado al mismo eje X se encuentra una relación entre homicidios, otra de las variables asociadas al conflicto armado, y los altos valores del Índice de Pobreza Multidimensional. Esto puede evidenciar que el conflicto armado es un limitante importante, que afecta la gobernabilidad del Estado en el ANA, y aunque existan recursos económicos, estos no son efectivos en atender las necesidades de la población si no se

cuentan con garantías de seguridad para su implementación. Igualmente, la importancia de estas variables asociadas al conflicto armado puede ser un reflejo de la falta de capacidad del Estado de hacer presencia institucional y la necesidad de la región por un control territorial más efectivo.

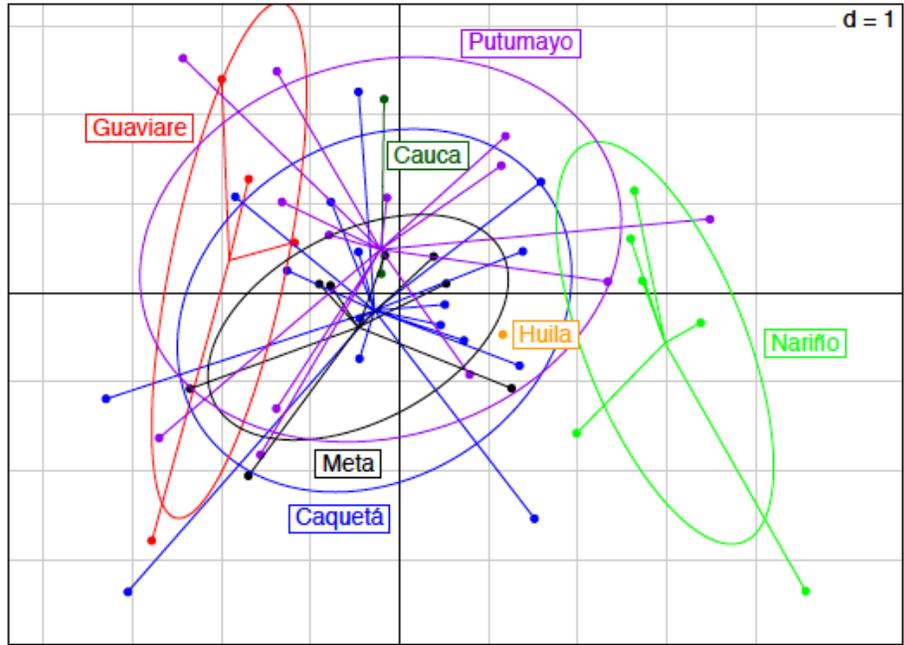
De otro lado, los resultados del ACP muestran que en general las variables de mejor desempeño municipal se asocian a la presencia de recursos del sistema general de participación, mayor recaudo predial y valores inferiores del Índice de Gini de tierras, lo que puede estar asociado a las dinámicas urbanas, principalmente en ciudades capitales o municipios con cabeceras importantes a nivel regional.

Figura 3. Resultados del análisis de componentes principales aplicado a variables relacionadas con la gobernabilidad en el Arco Noroccidental de la Amazonia

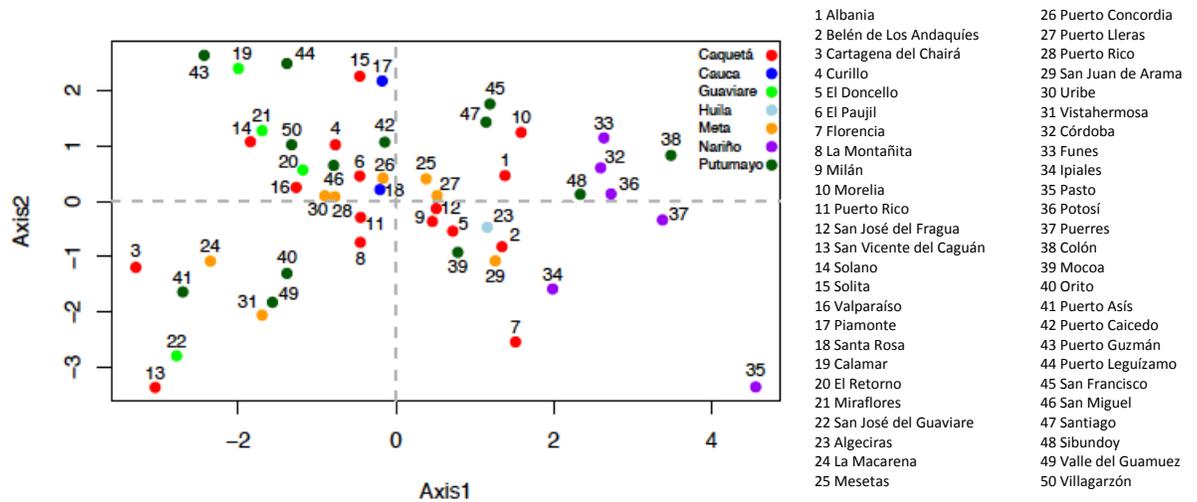


En el análisis por departamentos y municipios (Figura 4), se observa que en general los municipios de la planicie amazónica (Putumayo, Caquetá, Guaviare y Meta) presentan similitudes en cuanto a variables asociados a una baja gobernabilidad. Las variables asociadas a alto del conflicto armado e inseguridad territorial, bajo desempeño municipal y bajos presupuestos del Sistema General de Participaciones (SGP) son características de estos departamentos. Esto es evidente al comparar estas condiciones con las que presentan los municipios de Nariño y los municipios de Putumayo (Figura 4b), ubicados en la franja andina, que cuentan con mejores condiciones que favorecen la acción del Estado. Esto corrobora que las dinámicas municipales de la planicie amazónica tienen menores valores de desempeño respecto al piedemonte andino, como se observó en el análisis de Factores Críticos.

Estas condiciones determinan que dificultades presupuestales y condiciones de conflicto armado e inseguridad pueden ser limitantes importantes para que las autoridades ambientales y locales den adecuada respuesta a procesos informales de ocupación del territorio y atiendan efectivamente los conflictos de uso del suelo, el acaparamiento de tierras y la expansión vial, que se asocian con la degradación del territorio.



(a)

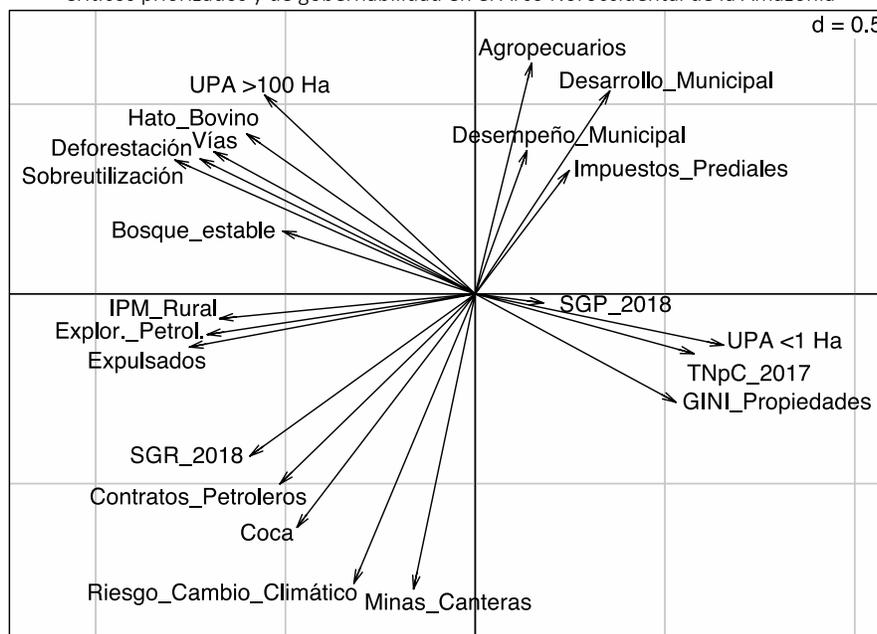


(b)

Analizando las variables relacionadas con los Factores Críticos y Gobernabilidad (Figura 5), se observa que en el eje X del ACP los procesos de deforestación y conflictos de uso de la tierra, vías y hato bovino están más relacionadas con variables del conflicto armado y bajos valores del índice de Pobreza Multidimensional. Los recursos asociados a regalías, muestran más relación con aquellos municipios donde la actividad petrolera y los cultivos de coca son importantes, además de mostrar alto valores de riesgo al cambio climático.

Figura 5. Resultados del análisis de componentes principales aplicado a variables relacionadas con los Factores

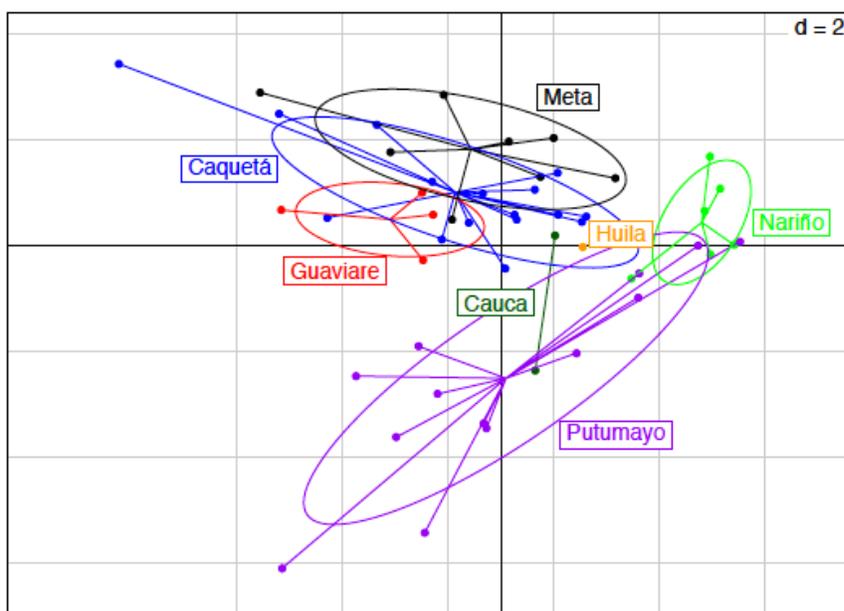
Críticos priorizados y de gobernabilidad en el Arco Noroccidental de la Amazonia



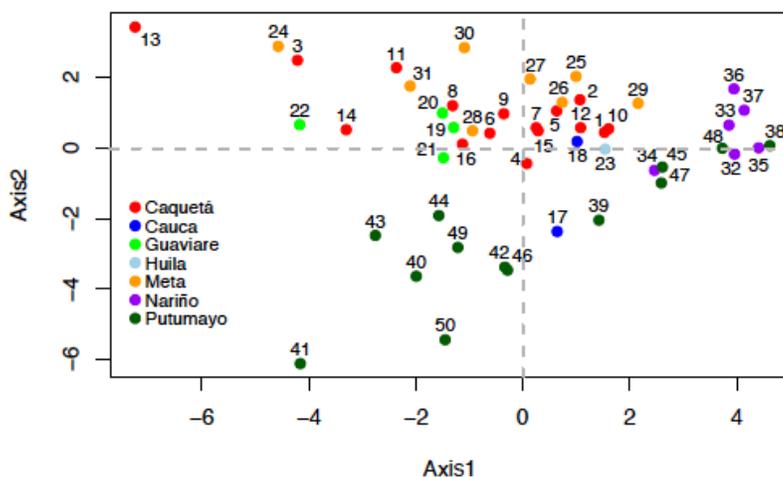
En el contexto amazónico, el desplazamiento forzado y la pérdida de gobernanza de las comunidades locales deja áreas importantes de bosque bajo el control de agentes armados y otros actores que están fuera del control del Estado. La baja capacidad de control territorial del Estado se evidencia en las altas tasas de sobreutilización y la presencia de UPA superiores a 100 ha en áreas de exclusión, que deberían estar dedicadas a reserva, resguardo u otras figuras de conservación. Esta problemática determina que el conflicto y la presencia institucional son una limitante para controlar las áreas protegidas y las zonas de reserva, y abordar los conflictos de uso del suelo que tienen un comportamiento creciente en el territorio. La presencia de UPA superiores a 100 ha en áreas con altos valores de conflicto por sobreutilización, sugiere además que hay un incentivo a la ocupación de grandes áreas en los municipios con mayor cobertura de bosque, ante la incapacidad del Estado de controlar esas áreas.

Analizando la ubicación de los municipios en el plano cartesiano resultante del ACP (Figura 6), se observa que las condiciones de gobernabilidad y factores críticos en el Putumayo presentan condiciones diferentes, más asociadas a la presencia de la actividad petrolera y con ella las regalías y los cultivos de coca. Estas condiciones aunadas al conflicto territorial afectan la gobernabilidad, la participación de la población y la incidencia de la misma en los procesos de toma de decisiones.

Figura 4. Ubicación de los municipios del área de estudio en el plano cartesiano resultante del Análisis de Componentes Principales aplicado a variables relacionadas con la gobernabilidad en el Arco Noroccidental de la Amazonia. (a) agrupación por departamento, (b) ubicación de los municipios



(a)



- | | | |
|---------------------------|----|-------------------|
| 1 Albania | 26 | Puerto |
| 2 Belén de Los | 27 | Concordia |
| Andaquíes | 28 | Puerto Lleras |
| 3 Cartagena del Chairá | 29 | Puerto Rico |
| 4 Curillo | 30 | San Juan de Arama |
| 5 El Doncello | 31 | Uribe |
| 6 El Paujil | 32 | Vistahermosa |
| 7 Florencia | 33 | Córdoba |
| 8 La Montañita | 34 | Funes |
| 9 Milán | 35 | Ipiales |
| 10 Morelia | 36 | Pasto |
| 11 Puerto Rico | 37 | Potosí |
| 12 San José del Fragua | 38 | Puerres |
| 13 San Vicente del Caguán | 39 | Colón |
| 14 Solano | 40 | Mocoa |
| 15 Solita | 41 | Orito |
| 16 Valparaíso | 42 | Puerto Asís |
| 17 Piamonte | 43 | Puerto Caicedo |
| 18 Santa Rosa | 44 | Puerto Guzmán |
| 19 Calamar | 45 | Puerto Leguizamo |
| 20 El Retorno | 46 | San Francisco |
| 21 Miraflores | 47 | San Miguel |
| 22 San José del Guaviare | 48 | Santiago |
| 23 Algeciras | 49 | Sibundoy |
| 24 La Macarena | 50 | Valle del Guamuez |
| 25 Mesetas | | Villagarzón |

(b)

De otro lado se observa que los departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare presentan procesos similares asociados a alto conflicto armado y altos valores de las variables relacionadas con conflictos de uso del suelo. El municipio de San Vicente del Caguán presenta los valores más extremos, que indican que allí confluyen varias problemáticas. Contrariamente, los municipios de Nariño y piedemonte del Putumayo presentan valores más positivos en cuanto a

governabilidad y Factores Críticos, lo que reitera que esta área del ANA presenta una dinámica diferente, aunque su oferta de bosque no es importante, elemento que tal vez incida en una menor deforestación.

9.2 Sostenibilidad y gobernabilidad: relación desde el análisis espacial

De acuerdo con los resultados del modelamiento y análisis espacial, en términos generales el área de estudio del ANA se caracteriza por exhibir una “sostenibilidad media” de acuerdo con el índice⁷² precisado para evaluar ésta. El componente “social” del referido índice es el que expone un menor aporte, pues el valor promedio estimado es de 1,9 unidades. Por el contrario, el componente “natural” exhibe la mayor cualificación, con un valor promedio de 3,2 unidades, y el “socioeconómico” de 2,7 unidades.

Para el 82% de los municipios del área de estudio se estima una “media sostenibilidad”. Solo el 14% exhibe una “alta sostenibilidad”, y corresponde a los entes territoriales de Solano en Caquetá, Puerto Lleras en Meta, Potosí en Nariño, Puerto Leguizamo y Santiago en Putumayo y Calamar y el Retorno en Guaviare. Para los municipios de Orito y Puerto Caicedo en Putumayo que corresponden al 2% del total de interés, se estima una “baja sostenibilidad”.

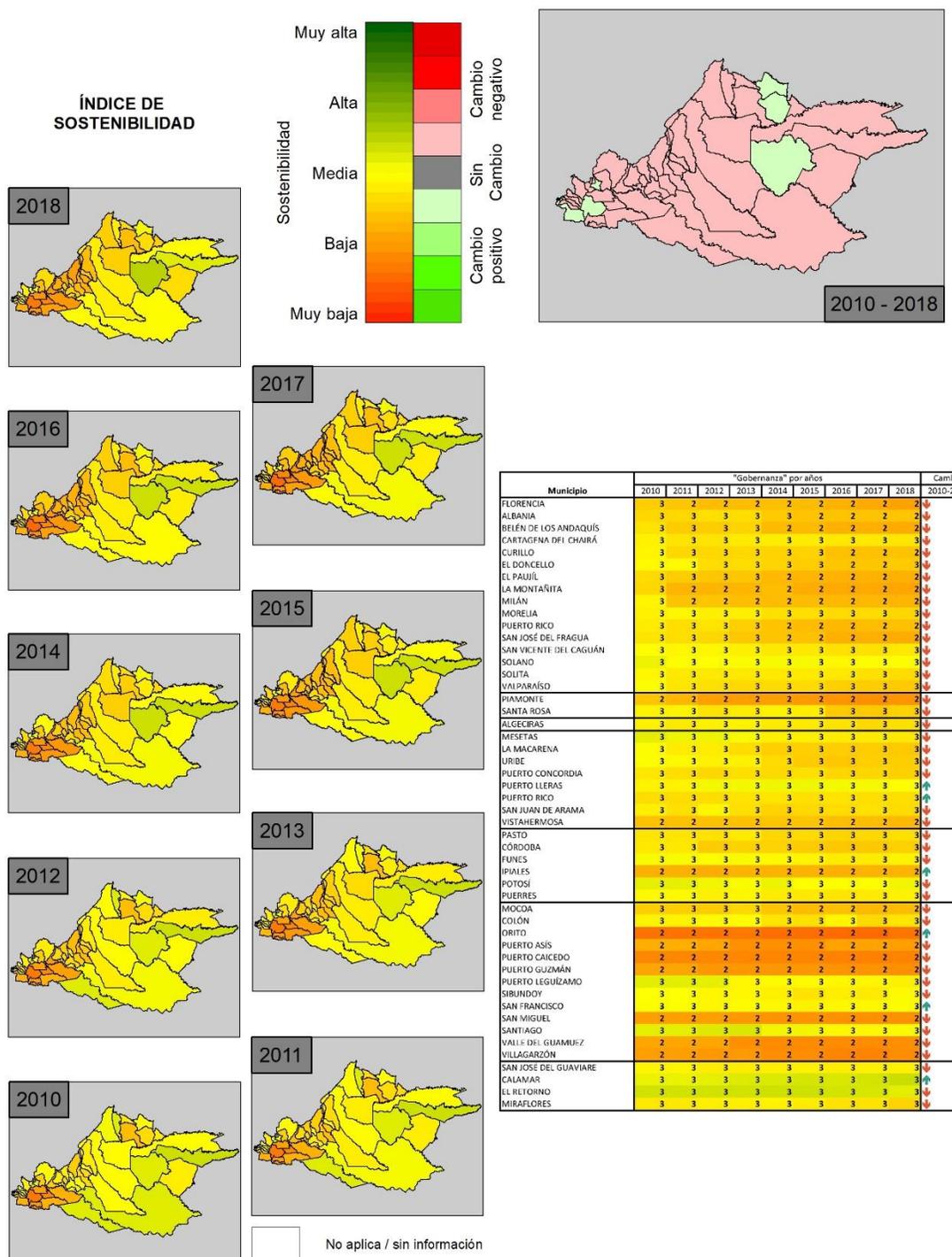
El comportamiento temporal de la sostenibilidad para el área de estudio manifiesta un leve decrecimiento, pasando de 2,8 a 2,6 unidades, entre el 2010 y el 2018. El componente que manifestó un mayor cambio fue el “económico”, con una pérdida de 0,6 unidades, significando un menor “aporte” a las apuestas a la “visión futura de la Amazonia”⁷³ de parte de los sectores agropecuario y minero – energético, y de la infraestructura de transporte requerida por éstos.

El 88% de los municipios del área de estudio exhibieron un decrecimiento en su sostenibilidad, y solo para el restante 12% se apreciaron leves cambios positivos.

⁷² Ver Consorcio WWF – FCDS (2019)

⁷³ De acuerdo con lo referido por DNP (2018)

Figura. Índice de sostenibilidad en el área de estudio del ANA, periodo 2010-2018



Fuente. Este estudio

Los municipios que exhiben un mayor cambio en su sostenibilidad son, Belén de los Andaquíes, Curillo, Milán, San José del Fragua y Valparaíso en el Caquetá y Uribe en el Meta, para los que se estiman diferencias en el periodo de interés entre -0,6 y -0,5 unidades. Con valores próximos

(entre -0.4 y -0,3 unidades) se encuentran los municipios de Florencia, El Doncello, El Paujil, La Montañita y Puerto Rico en Caquetá, Piamonte y Santa Rosa en Cauca, y Mesetas y La Macarena en Meta.

Tabla x. Variación entre el 2010 y 2018 de la sostenibilidad en los municipios del área de estudio de la EAER – ANA

Municipio	Diferencia entre los años de interés para el índice de sostenibilidad								
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2010-2018
Florencia	↓ -0.07	↓ -0.07	→ 0.00	↑ 0.01	↓ -0.03	↓ -0.10	↓ -0.07	↓ -0.07	↓ -0.07
Albania	→ 0.00	↑ 0.07	↓ -0.04	↓ -0.16	↓ -0.07	→ 0.01	→ 0.00	↑ 0.01	↓ -0.01
Belén de los Andaquíes	↓ -0.20	→ 0.00	↑ 0.07	↓ -0.23	→ 0.00	↓ -0.10	→ 0.00	↓ -0.04	↓ -0.04
Cartagena del Chairá	↓ -0.13	→ 0.00	↑ 0.06	↑ 0.02	→ 0.00	↓ -0.03	→ 0.00	↓ -0.02	↓ -0.02
Curillo	↓ -0.27	→ 0.00	→ 0.00	↓ -0.04	→ 0.00	↓ -0.16	→ 0.00	↑ 0.02	↓ -0.02
El Doncello	→ 0.00	↓ -0.27	→ 0.00	↓ -0.07	↓ -0.07	↓ -0.06	→ 0.00	↑ 0.04	↓ -0.01
El Paujil	↓ -0.13	↓ -0.05	→ 0.00	↓ -0.13	↓ -0.03	↓ -0.03	→ 0.00	↓ -0.01	↓ -0.01
La Montañita	↓ -0.31	→ 0.00	→ 0.00	↑ 0.06	↓ -0.14	↓ -0.03	→ 0.00	↓ -0.03	↓ -0.03
Milán	↓ -0.44	↑ 0.02	↓ -0.07	↓ -0.02	→ 0.00	↓ -0.03	→ 0.00	↓ -0.03	↓ -0.03
Morelia	↑ 0.05	↓ -0.07	→ 0.00	↓ -0.12	↓ -0.03	↓ -0.03	→ 0.00	↓ -0.03	↓ -0.03
Puerto Rico	↓ -0.13	↑ 0.07	↓ -0.20	↓ -0.10	↓ -0.07	↓ -0.03	↑ 0.04	↑ 0.03	↓ -0.03
San José del Fragua	↓ -0.07	↓ -0.07	↓ -0.14	↓ -0.02	↓ -0.03	↓ -0.16	→ 0.00	↓ -0.03	↓ -0.03
San Vicente del Caguán	↓ -0.07	→ 0.00	↓ -0.07	↓ -0.06	→ 0.00	↓ -0.06	→ 0.00	↑ 0.06	↓ -0.02
Solano	↓ -0.11	↓ -0.02	↑ 0.03	↑ 0.02	→ 0.00	↓ -0.13	↑ 0.08	↓ -0.02	↓ -0.02
Solita	↓ -0.13	→ 0.00	→ 0.00	↑ 0.02	→ 0.00	↓ -0.03	↓ -0.07	↓ -0.02	↓ -0.02
Valparaiso	↓ -0.25	↓ -0.05	↓ -0.07	↑ 0.01	→ 0.00	↓ -0.10	↓ -0.02	↓ -0.03	↓ -0.03
Piamonte	↓ -0.13	↓ -0.22	↓ -0.02	↑ 0.02	↓ -0.04	↓ -0.06	↓ -0.04	↑ 0.05	↓ -0.02
Santa Rosa	→ 0.00	↓ -0.16	↑ 0.07	↑ 0.07	↓ -0.03	↓ -0.33	→ 0.00	↑ 0.08	↓ -0.02
Algeciras	↓ -0.07	↑ 0.06	↑ 0.02	↓ -0.08	→ 0.00	↓ -0.06	↓ -0.09	↑ 0.06	↓ -0.02
Mesetas	↓ -0.07	→ 0.00	↓ -0.07	↓ -0.21	↓ 0.00	↓ -0.03	→ 0.00	↓ -0.04	↓ -0.04
La Macarena	↓ -0.13	→ 0.00	↓ -0.13	↓ -0.12	→ 0.00	↓ -0.03	→ 0.00	↓ -0.02	↓ -0.02
Uribe	↓ -0.07	↓ -0.07	→ 0.00	↓ -0.21	↓ -0.13	↓ -0.03	↑ 0.07	↓ -0.02	↓ -0.02
Puerto Concordia	↓ -0.07	↓ -0.07	↑ 0.07	↓ -0.05	↑ 0.07	↓ -0.10	→ 0.00	↓ -0.05	↓ -0.05
Puerto Lleras	→ 0.00	↑ 0.20	→ 0.00	↑ 0.02	→ 0.00	↓ -0.03	→ 0.00	↓ -0.06	↑ 0.01
Puerto Rico	→ 0.00	→ 0.00	↑ 0.05	↑ 0.03	↓ -0.05	↑ 0.02	↓ -0.05	↑ 0.01	↑ 0.01
San Juan de Arama	↓ -0.13	↑ 0.20	↓ -0.20	↓ -0.12	↑ 0.05	↑ 0.04	↑ 0.05	↓ -0.06	↓ -0.06
Vistahermosa	→ 0.00	→ 0.00	→ 0.00	↑ 0.02	→ 0.00	↓ -0.06	→ 0.00	↓ -0.04	↓ -0.04
Pasto	→ 0.00	↓ -0.04	↑ 0.07	↓ -0.17	↑ 0.04	↓ -0.06	↑ 0.04	↑ 0.07	↓ -0.02
Córdoba	→ 0.00	↓ -0.25	↑ 0.06	↑ 0.06	↓ -0.06	↓ -0.03	→ 0.00	↑ 0.08	↓ -0.01
Funes	→ 0.00	↓ -0.07	↑ 0.06	↓ -0.10	↓ -0.05	↓ -0.08	→ 0.00	↑ 0.07	↓ -0.01
Ipiales	→ 0.00	↓ -0.03	↑ 0.07	↓ -0.03	→ 0.00	↓ -0.02	↑ 0.04	↓ -0.01	↑ 0.01
Potosí	→ 0.00	↓ -0.09	↓ -0.07	↑ 0.11	↓ -0.13	↑ 0.01	→ 0.00	↑ 0.08	↓ -0.01
Puerres	→ 0.00	↓ -0.09	↑ 0.06	↓ -0.10	↓ -0.03	↓ -0.03	↑ 0.05	↑ 0.09	↓ -0.01
Mocoa	→ 0.00	↓ -0.04	↑ 0.10	↓ -0.14	↓ -0.10	↑ 0.04	↓ -0.07	↑ 0.04	↓ -0.02
Colón	→ 0.00	↑ 0.07	→ 0.00	↓ -0.20	↓ -0.03	↑ 0.20	↓ -0.27	↑ 0.11	↓ -0.02
Orito	→ 0.00	→ 0.00	↑ 0.03	↓ -0.09	→ 0.00	↓ -0.03	→ 0.00	↑ 0.09	↑ 0.00
Puerto Asís	→ 0.00	↓ -0.07	↓ -0.20	↓ -0.01	→ 0.00	↑ 0.17	→ 0.00	↓ -0.04	↓ -0.01
Puerto Caicedo	→ 0.00	→ 0.00	→ 0.00	↓ -0.01	→ 0.00	↓ -0.03	→ 0.00	↑ 0.01	↓ -0.01
Puerto Guzmán	→ 0.00	↓ -0.13	→ 0.00	↓ -0.01	→ 0.00	↓ -0.03	→ 0.00	↓ -0.02	↓ -0.02
Puerto Leguízamo	→ 0.00	↓ -0.03	↓ -0.27	↑ 0.02	→ 0.00	↓ -0.03	→ 0.00	↓ -0.05	↓ -0.05
Sibundoy	→ 0.00	↓ -0.08	→ 0.00	↓ -0.06	↓ -0.12	↑ 0.10	↓ -0.04	↑ 0.14	↓ -0.01
San Francisco	→ 0.00	↓ -0.10	↑ 0.06	↓ -0.04	↓ -0.06	↑ 0.06	→ 0.00	↑ 0.09	↑ 0.00
San Miguel	→ 0.00	→ 0.00	↓ -0.07	↓ -0.04	→ 0.00	↓ -0.03	→ 0.00	↑ 0.00	↓ -0.01
Santiago	→ 0.00	↑ 0.06	↑ 0.03	↓ -0.19	→ 0.00	↓ -0.17	→ 0.00	↑ 0.10	↓ -0.01
Valle del Guamuez	→ 0.00	→ 0.00	↓ -0.20	↓ -0.05	→ 0.00	↑ 0.01	→ 0.00	↑ 0.03	↓ -0.01
Villagarzón	→ 0.00	↓ -0.07	↑ 0.03	↓ -0.11	→ 0.00	↓ -0.10	→ 0.00	↑ 0.09	↓ -0.01
San José del Guaviare	→ 0.00	↓ -0.07	→ 0.00	↑ 0.02	→ 0.00	↓ -0.03	↑ 0.04	→ 0.00	↓ -0.01
Calamar	→ 0.00	↑ 0.04	↑ 0.06	↑ 0.02	↑ 0.04	↓ -0.03	↑ 0.04	↑ 0.10	↑ 0.00
El Retorno	→ 0.00	→ 0.00	→ 0.00	↑ 0.02	→ 0.00	↓ -0.03	↓ -0.04	↓ -0.09	↓ -0.01
Miraflores	→ 0.00	↑ 0.06	→ 0.00	↑ 0.02	↓ -0.06	↓ -0.09	→ 0.00	↓ -0.13	↓ -0.01

Por el contrario los entes territoriales que mejoraron levemente su sostenibilidad corresponden a Puerto Lleras en Meta y Calamar en Guaviare. Los municipios de Puerto Rico en Meta, Ipiales en Nariño, y Orito y San Francisco en Putumayo mantuvieron los valores de sostenibilidad estimados al inicio del periodo de análisis (2010). El resto de los municipios exhibieron cambios negativos en la sostenibilidad, con valores mayores a 0,1 y menores a 0,4 unidades.

En términos del componente “ambiental” del índice de sostenibilidad, los municipios que presentaron mayor cambio negativo (entre -0,4 y -0,3 unidades) corresponden a: Albania y Belén de los Andaquíes en Caquetá, y Córdoba, Ipiales, Potosí y Puerres en Nariño. Por el contrario, los entes territoriales de Cartagena del Chairá en Caquetá, Santa Rosa en Cauca, y Calamar y Miraflores en Guaviare, exhibieron incrementos en el componente “ambiental” del índice de interés, con cuantías entre 0,1 y 0,3 unidades, siendo Calamar el que acumuló un cambio más acentuado (0,3 unidades).

El municipio de Miraflores exhibe el cambio negativo más alto en el componente “social” del índice de sostenibilidad, con un valor de -0,67 unidades; siguen en importancia los municipios de: Florencia, El Paujil, La Montañita, Milán y Valparaíso en Caquetá, Piamonte en Cauca, Funes en Nariño, Puerto Asís en Putumayo y El Retorno en Guaviare, con cambios entre -0,3 y -0,1 unidades. Los municipios de Albania y Solano en Caquetá, Algeciras en Huila, Puerto Rico y San Juan de Arama en Meta, Ipiales y Potosí en Nariño, San Francisco y Santiago en Putumayo y Calamar en Guaviare, presentaron incrementos (entre 0,2 y 0,5 unidades) para el componente “social”, siendo más significativos (0,5 unidades) en los entes territoriales de Potosí y Calamar.

En lo que respecta al componente “económico” del índice de sostenibilidad, los municipios de Belén de los Andaquíes, Curillo, El Doncello, Puerto Rico y San José del Fragua en Caquetá, Piamonte en Cauca, y La Macarena y Uribe en Meta, exhibieron cambios negativos mayores a -1,2 unidades. Siguen en importancia los municipios de La Montañita y Valparaíso en Caquetá, Santa Rosa en Cauca, Mesetas en Meta y Puerto Leguizamo en Putumayo para los que se registró cambio cercano a -1,0.

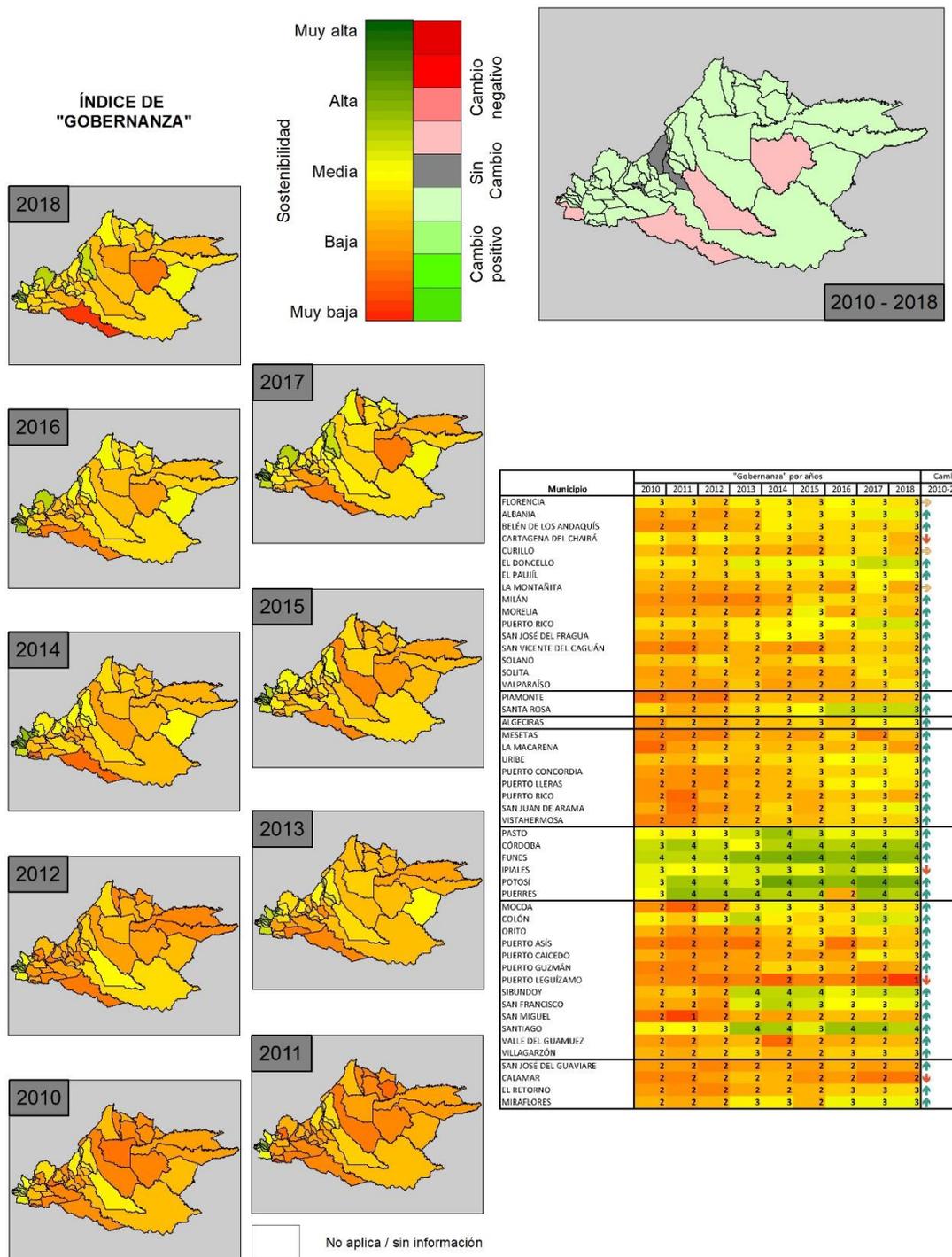
Los municipios de Puerto Rico y Vistahermosa en Meta, Ipiales y Puerres en Nariño, Orito y Puerto Caicedo en Putumayo y Calamar en Guaviare no exhibieron cambios en el componente “social” del índice de sostenibilidad; por el contrario, para el ente territorial de Puerto Lleras se evidenció un cambio positivo (0,6 unidades) en el componente de interés.

Tabla x. Variación entre el 2010 y 2018 de los componentes de la sostenibilidad en los municipios del área de estudio de la EAER – ANA

Municipio	Diferencia entre 2018 y 2010			
	Componente ambiental	Componente social	Componente económico	Índice de sostenibilidad
Florencia	-0.24	-0.13	-0.80	-0.39
Albania	-0.29	0.38	-0.60	-0.17
Belén de los Andaquíes	-0.29	0.00	-1.20	-0.50
Cartagena del Chairá	0.09	0.00	-0.40	-0.10
Curillo	-0.09	0.14	-1.40	-0.45
El Doncello	-0.09	0.00	-1.20	-0.43
El Paujil	-0.20	-0.14	-0.80	-0.38
La Montañita	-0.21	-0.13	-1.00	-0.45
Milán	-0.24	-0.25	-1.20	-0.56
Morelia	-0.25	0.14	-0.60	-0.24
Puerto Rico	-0.11	0.13	-1.20	-0.39
San José del Fragua	-0.15	0.00	-1.40	-0.52
San Vicente del Caguán	0.03	0.00	-0.60	-0.19
Solano	-0.09	0.25	-0.60	-0.15
Solita	-0.09	0.00	-0.60	-0.23
Valparaíso	-0.21	-0.29	-1.00	-0.50
Piamonte	0.00	-0.13	-1.20	-0.44
Santa Rosa	0.09	0.00	-1.00	-0.30
Algeciras	-0.16	0.29	-0.60	-0.16
Mesetas	-0.22	0.00	-1.00	-0.41
La Macarena	-0.12	0.00	-1.20	-0.44
Uribe	-0.18	0.00	-1.20	-0.46
Puerto Concordia	-0.20	0.00	-0.40	-0.20
Puerto Lleras	-0.21	0.00	0.60	0.13
Puerto Rico	-0.25	0.29	0.00	0.01
San Juan de Arama	-0.23	0.29	-0.60	-0.18
Vistahermosa	-0.22	0.00	0.00	-0.07
Pasto	-0.09	0.38	-0.40	-0.04
Córdoba	-0.34	0.13	-0.40	-0.21
Funes	-0.13	-0.14	-0.20	-0.16
Ipiales	-0.28	0.38	0.00	0.03
Potosí	-0.37	0.50	-0.40	-0.09
Puerres	-0.32	0.14	0.00	-0.06
Mocoa	0.08	0.00	-0.60	-0.17
Colón	-0.16	0.00	-0.20	-0.12
Orito	0.01	0.00	0.00	0.00
Puerto Asís	-0.11	-0.13	-0.20	-0.15
Puerto Caicedo	-0.08	0.00	0.00	-0.03
Puerto Guzmán	-0.18	0.00	-0.40	-0.19
Puerto Leguízamo	-0.16	0.13	-1.00	-0.34
Sibundoy	0.04	0.00	-0.20	-0.05
San Francisco	0.05	0.38	-0.40	0.01
San Miguel	-0.19	0.00	-0.20	-0.13
Santiago	-0.05	0.38	-0.80	-0.16
Valle del Guamuez	-0.13	0.13	-0.60	-0.20
Villagarzón	-0.08	0.00	-0.40	-0.16
San José del Guaviare	-0.03	0.13	-0.20	-0.03
Calamar	0.31	0.50	0.00	0.27
El Retorno	-0.08	-0.13	-0.20	-0.14
Miraflores	0.10	-0.67	0.00	-0.19

En cuanto al índice de gobernanza, en términos generales el área de estudio del ANA se caracteriza por exhibir una “gobernanza media” de acuerdo con el índice precisado para evaluar ésta. Para el 80% de los municipios del área de estudio se estima una “media gobernanza”. Solo el 18% exhibe una “alta gobernanza”, y corresponde a los entes territoriales de El Doncello en Caquetá, Pasto, Córdoba, Funes, Ipiales, Potosí y Puerres en Nariño, y Sibundoy y Santiago en Putumayo. Para el municipio de Puerto Leguízamo en Putumayo se estima una “baja gobernanza”.

Figura . Índice de gobernanza en el área de estudio del ANA, periodo 2010-2018



Fuente: Este estudio

El comportamiento temporal de la gobernanza para el área de estudio manifiesta un leve crecimiento, pasando de 2,3 a 2,6 unidades, entre el 2010 y el 2018. El 92% de los municipios del

área de estudio exhibieron un incremento en su gobernanza, y solo en el restante 8% se apreciaron leves cambios negativos.

Tabla 1. Variación entre el 2010 y 2018 de la gobernanza en los municipios del área de estudio de la EAER – ANA

Municipio	Diferencia entre los años de interés para el índice de gobernabilidad									
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2010-2018	
Florencia	↓ -0.11	↓ -0.22	↑ 0.44	→ 0.00	↓ -0.22	↑ 0.33	↓ -0.11	↓ -0.11	→ 0.	
Albania	↑ 0.14	↓ -0.14	↑ 0.29	↑ 0.43	↓ -0.14	↑ 0.14	↑ 0.29	→ 0.00	↑ 1.	
Belén de los Andaquíes	→ 0.00	↑ 0.22	↑ 0.11	↑ 0.56	↓ -0.22	→ 0.00	↓ -0.11	↑ 0.11	→ 0.	
Cartagena del Chairá	↓ -0.33	↑ 0.33	↓ -0.22	→ 0.00	↓ -0.22	↑ 0.22	↑ 0.11	↓ -0.44	↓ -0.	
Curillo	↓ -0.29	↑ 0.29	↓ -0.14	→ 0.00	↓ -0.14	↑ 0.43	↑ 0.14	↓ -0.29	→ 0.	
El Doncello	→ 0.00	↓ -0.22	↑ 0.67	↓ -0.11	→ 0.00	→ 0.00	↑ 0.33	↓ -0.11	→ 0.	
El Paujil	→ 0.00	↑ 0.11	↑ 0.11	↑ 0.11	↓ -0.11	→ 0.00	↑ 0.33	→ 0.00	↑ 0.	
La Montañita	↓ -0.13	→ 0.00	↑ 0.13	↑ 0.13	→ 0.00	↓ -0.25	↑ 0.75	↓ -0.63	→ 0.	
Milán	→ 0.00	↓ -0.13	→ 0.00	↑ 0.25	↑ 0.54	→ 0.00	↓ -0.11	→ 0.00	↑ 0.	
Morelia	→ 0.00	↑ 0.14	↓ -0.14	↑ 0.29	↑ 0.70	↓ -0.88	↑ 0.38	↓ -0.25	→ 0.	
Puerto Rico	→ 0.00	↓ -0.11	↑ 0.22	↑ 0.11	↑ 0.11	→ 0.00	↑ 0.33	→ 0.00	↑ 0.	
San José del Fragua	↓ -0.11	→ 0.00	↑ 0.56	↑ 0.22	↓ -0.11	↓ -0.44	↑ 0.33	↓ -0.11	→ 0.	
San Vicente del Caguán	↓ -0.11	↑ 0.33	↑ 0.22	↓ -0.22	↓ -0.22	↑ 0.44	↑ 0.22	↓ -0.11	→ 0.	
Solano	→ 0.00	↑ 0.22	↓ -0.33	↓ -0.11	↑ 0.22	→ 0.00	→ 0.00	→ 0.00	→ 0.	
Solita	→ 0.00	↑ 0.25	→ 0.00	↓ -0.13	↓ -0.13	↑ 0.13	↑ 0.50	↓ -0.25	→ 0.	
Valparaíso	↓ -0.13	→ 0.00	↑ 0.38	↓ -0.38	↑ 0.13	→ 0.00	↑ 0.25	↑ 0.25	→ 0.	
Piamonte	↑ 0.22	↓ -0.11	↑ 0.56	→ 0.00	↓ -0.11	↑ 0.11	→ 0.00	↑ 0.11	→ 0.	
Santa Rosa	↓ -0.44	↑ 0.11	↑ 0.33	↑ 0.11	↑ 0.22	↑ 0.44	→ 0.00	→ 0.00	→ 0.	
Algeciras	↑ 0.33	↓ -0.11	↑ 0.22	→ 0.00	↑ 0.22	↓ -0.22	↑ 0.44	→ 0.00	→ 0.	
Mesetas	→ 0.00	→ 0.00	↑ 0.50	↓ -0.13	↓ -0.13	↑ 0.50	↓ -0.75	↑ 0.63	→ 0.	
La Macarena	↑ 0.50	↑ 0.25	↑ 0.13	↓ -0.13	↑ 0.13	↓ -0.13	↑ 0.25	↓ -0.50	→ 0.	
Uribe	↓ -0.11	↑ 0.33	↓ -0.22	↑ 0.22	→ 0.00	↑ 0.33	↑ 0.11	↓ -0.22	→ 0.	
Puerto Concordia	↓ -0.13	→ 0.00	↑ 0.25	↑ 0.13	↑ 0.25	→ 0.00	→ 0.00	↑ 0.25	→ 0.	
Puerto Lleras	→ 0.00	→ 0.00	↑ 0.38	→ 0.00	↑ 0.13	↑ 0.38	↑ 0.13	→ 0.25	→ 0.	
Puerto Rico	↓ -0.38	↑ 0.63	→ 0.00	↑ 0.13	↓ -0.13	↑ 0.25	→ 0.00	↓ -0.25	→ 0.	
San Juan de Arama	↓ -0.50	↑ 0.25	↑ 0.25	↑ 0.38	↓ -0.38	↑ 0.38	↑ 0.25	↑ 0.25	→ 0.	
Vistahermosa	→ 0.00	↑ 0.38	↑ 0.13	↑ 0.13	↓ -0.13	↑ 0.25	→ 0.00	→ 0.00	→ 0.	
Pasto	↓ -0.11	↑ 0.11	↑ 0.33	↑ 0.44	↓ -0.33	↓ -0.33	→ 0.00	→ 0.00	→ 0.	
Córdoba	↑ 0.29	↓ -0.29	↓ -0.43	↑ 0.57	↑ 0.14	↓ -0.14	↑ 0.14	→ 0.00	→ 0.	
Funes	→ 0.00	→ 0.00	↑ 0.38	↑ 0.13	↑ 0.13	↓ -0.25	↑ 0.25	↓ -0.25	→ 0.	
Ipiales	↓ -0.14	→ 0.00	↑ 0.29	→ 0.00	↓ -0.14	↑ 0.43	↓ -0.29	↓ -0.29	↓ -0.	
Potosí	↑ 0.57	↓ -0.14	↓ -0.29	↑ 0.86	↓ -0.14	↓ -0.14	↓ -0.29	↓ -0.14	→ 0.	
Puerres	↑ 0.86	↓ -0.14	→ 0.00	↓ -0.14	→ 0.00	↓ -1.35	↑ 1.63	↓ -0.29	→ 0.	
Mocoa	↓ -0.44	↑ 0.33	↑ 0.89	↑ 0.33	↓ -0.22	↓ -0.33	↑ 0.22	→ 0.00	→ 0.	
Colón	↓ -0.38	↑ 0.63	↑ 0.38	↓ -0.63	↓ -0.25	↑ 0.13	↑ 0.63	↓ -0.13	→ 0.	
Orito	↓ -0.33	→ 0.00	↑ 0.11	↑ 0.33	↑ 0.33	↓ -0.22	↑ 0.22	↓ -0.22	→ 0.	
Puerto Asís	↓ -0.14	↑ 0.14	↓ -0.14	↑ 0.57	↓ -0.21	↓ -0.75	↑ 0.50	↑ 0.25	→ 0.	
Puerto Caicedo	↓ -0.29	→ 0.00	↑ 0.14	↑ 0.14	↓ -0.14	→ 0.00	↑ 0.71	↓ -0.14	→ 0.	
Puerto Guzmán	→ 0.00	↑ 0.25	→ 0.00	↑ 0.50	→ 0.00	↓ -0.25	↓ -0.38	↑ 0.25	→ 0.	
Puerto Leguízamo	↓ -0.11	↓ -0.11	↑ 0.11	↓ -0.33	↑ 0.33	→ 0.00	↓ -0.22	↓ -0.44	↓ -0.	
Sibundoy	↑ 0.13	↓ -0.25	↑ 1.25	→ 0.00	→ 0.00	↓ -0.38	↑ 0.25	→ 0.00	↑ 1.	
San Francisco	→ 0.00	↓ -0.22	↑ 1.22	↑ 0.33	↓ -0.22	↓ -0.33	→ 0.00	↑ 0.11	→ 0.	
San Miguel	↓ -0.43	↑ 0.57	↑ 0.43	↓ -0.14	↑ 0.14	↑ 0.14	→ 0.00	↓ -0.14	→ 0.	
Santiago	↑ 0.11	↓ -0.22	↑ 1.00	↓ -0.11	↓ -0.44	↑ 0.56	→ 0.00	↓ -0.22	→ 0.	
Valle del Guamuez	↓ -0.13	↑ 0.25	↑ 0.13	↓ -0.75	↑ 0.63	→ 0.00	↑ 0.13	→ 0.00	→ 0.	
Villagarzón	↓ -0.11	↑ 0.22	↑ 0.22	↓ -0.33	→ 0.00	↑ 0.22	↑ 0.11	→ 0.00	→ 0.	
San José del Guaviare	→ 0.00	↓ -0.22	↑ 0.22	↑ 0.11	↓ -0.11	↑ 0.22	↓ -0.22	↑ 0.11	→ 0.	
Calamar	→ 0.00	↑ 0.22	↑ 0.33	↓ -0.11	↓ -0.33	↑ 0.11	↓ -0.33	→ 0.00	↓ -0.	
El Retorno	↓ -0.11	↓ -0.11	↑ 0.33	↑ 0.11	→ 0.00	↑ 0.22	→ 0.00	↑ 0.11	→ 0.	
Miraflores	↓ -0.11	↑ 0.11	↑ 0.56	→ 0.00	↓ -0.56	↑ 0.78	→ 0.00	→ 0.00	→ 0.	

Los municipios que exhiben un mayor cambio en su gobernanza son: Cartagena del Chairá en Caquetá y Puerto Leguízamo en Putumayo, para los que se estiman diferencias en el periodo de interés entre de -0,8 y -0,5 unidades, respectivamente. Con valores próximos a -0,1 unidades se encuentran los municipios de Ipiales en Nariño, y Calamar en Guaviare.

Por el contrario los entes territoriales que mejoraron en mayor cuantía (con valores entre 1 y 0,8 unidades) su gobernanza corresponde a Albania en Caquetá, Piamonte y Santa Rosa en Cauca,

Algeciras en Huila, Puerto Concordia, Puerto Lleras, San Juan de Arama y Vistahermosa en Meta, Potosí en Nariño, Mocoa, Sibundoy y San Francisco en Putumayo, y Miraflores en Guaviare.

Los municipios de Florencia, Curillo y La Montañita en Caquetá, aunque exhibieron cambios en la gobernanza en el período de interés, al final de éste (2018) presentaron cuantías iguales a las registradas en la Tabla.

9.2.1 Relación entre los índices de “sostenibilidad” y “gobernabilidad”

En términos generales, para el conjunto de datos de los años de interés, se esboza una relación “directa imperfecta” entre el “índice de gobernanza” y el “índice de sostenibilidad”⁷⁴. En la mayoría de los casos en la medida en que el “índice de gobernanza” aumenta, el “índice de sostenibilidad” también lo hace. No obstante, para los períodos de interés, solo para el total de datos entre 2010 y 2018, y los datos para los años 2011 y 2013, el “p – valor” estimado para el coeficiente de Pearson es menor a 0,05, situación que evidencia para éstos que se acepta la hipótesis de relación entre “gobernanza” y “sostenibilidad”.

Por otra parte, a nivel municipal se manifiesta en algunas ocasiones relaciones “indirectas imperfectas” como por ejemplo para los municipios de: Puerto Rico en Caquetá, Piamonte en Cauca, y Uribe en Meta, lo que indica que en la medida en que el “índice de gobernanza” aumenta, el “índice de sostenibilidad” disminuye.

Por el contrario, en otras situaciones no se evidencia una relación entre los índices de “índice de gobernanza” y el “índice de sostenibilidad”, como por ejemplo para los municipios de: Cartagena del Chairá en Caquetá, Puerto Lleras en Meta, Colón y Puerto Caicedo en Putumayo, y San José del Guaviare y El Retorno en Guaviare, lo que señala que un cambio en el “índice de gobernanza” no está asociado con un cambio en el “índice de sostenibilidad”.

Para algunos municipios, como, por ejemplo: Puerto Lleras en Meta, Puerres en Nariño y Puerto Leguizamo en Putumayo se evidencia una relación “directa imperfecta”, que como fue señalado implica que un cambio en el “índice de gobernanza” deriva un cambio positivo en el “índice de sostenibilidad”.

En lo referente a los tres comportamientos descritos de la “relación índice de gobernanza e “índice de sostenibilidad”, a continuación, para un municipio característico de cada uno de éstos se realiza una descripción específica.

De acuerdo con lo referido previamente, para el municipio de Puerto Rico en Caquetá, se evidencia entre el período 2010 y 2018 un incremento en el “índice de gobernanza”, no obstante, éste al inicio del lapso de interés (2010 y 2012) muestra un comportamiento decreciente para posteriormente cambiar a un comportamiento creciente. En lo referente al “índice de sostenibilidad” el comportamiento es decreciente entre el 2010 y 2016, con un leve incremento entre 2017 y 2018, coincidente con la mayor cuantía del valor del “índice de gobernanza”.

Para el municipio de Puerto Caicedo en Putumayo el “índice de gobernanza” entre el 2010 y 2012 exhibe un decrecimiento sin que este se vea reflejado en un cambio positivo o negativo en el

⁷⁴ Con un “p – valor” de 0,003 para el coeficiente de Pearson

“índice de sostenibilidad”, posteriormente se aprecia un incremento en el “índice de gobernanza” entre 2013 y 2014 y 2017 y 2018 sin que haya cambios “significativos” en el “índice de sostenibilidad”.

En relación con el municipio de Puerto Leguizamo, en términos generales, se aprecia para el “índice de gobernanza” un decrecimiento de este en el período de interés, asociado a un cambio negativo en el “índice de sostenibilidad”, no obstante, es importante señalar que para el “índice de gobernanza” el decrecimiento exhibe una mayor proporción, con un énfasis en el periodo 2016 – 2018.



10. Marco Ambiental Estratégico: análisis político institucional

El desarrollo de la fase denominada establecimiento del Marco Ambiental Estratégico (MAE)⁷⁵. Este rastreo político, permitió la revisión y análisis de instrumentos tanto normativos como instrumentos de planificación, a partir de la cual tener una mirada panorámica al territorio desde la perspectiva estratégica, identificar las posibles prioridades de acción y establecer el objetivo general de la EAER-ANA, obteniendo así mismo, insumos intermedios que guiaron las fases siguientes del proceso.

En el MAE⁷⁶ concentró el análisis el marco político e institucional con incidencia en el ANA, partiendo del contexto internacional y el marco político del orden nacional, dentro del cual lo concerniente a las políticas y planes para el ordenamiento territorial y el desarrollo; la política ambiental, incluyendo las políticas de biodiversidad, bosques, cambio climático, entre otras; el marco de política sectorial, revisando las políticas relativas a los sectores agropecuario, minero energético, de infraestructura vial y de turismo. Así mismo, revisó aspectos de marco de planificación territorial incluyendo los nuevos derroteros como la Región Administrativa de Planificación Amazonía y los planes de desarrollo regional.

En cuanto a las políticas priorizadas, el MAE presenta los aspectos de mayor trascendencia a los fines de la EAER del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022; los avances en materia de la Política general de ordenamiento territorial, en profundidad lo relativo al Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonia –MOTRA; y aspectos prioritarios del Acuerdo Final de Paz – AFP, en particular lo relativo a la Política de tierras en el marco del Punto 1 Desarrollo Agrario Integral; así como lo relativo a los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, y el Plan Nacional Integral para la sustitución de los cultivos ilícitos – PNIS.

Esta sección aborda, por tanto, las principales conclusiones y reflexiones en relación al marco político, favorable o no a la solución de los factores críticos y activos priorizados en el EAER, a partir de la identificación y análisis de la dimensión ambiental estratégica del conjunto de políticas públicas y las decisiones gubernamentales que inciden sobre la sostenibilidad del Arco Noroccidental Amazónico, buscando establecer la consistencia y coherencia existente entre la lectura de la sostenibilidad territorial del ANA y el marco de PPP analizado.

El análisis resultante del marco de instrumentos normativos y de planificación seleccionados para establecer el marco ambiental estratégico del Arco Noroccidental Amazónico, da cuenta de un conjunto de elementos que, en primera instancia, confirman los diversos diagnósticos que han estudiado la problemática territorial. A partir del enfoque adoptado y de la estructura del documento, se aborda desde la perspectiva metodológica de concurrencia (analizada a partir de tres elementos: integridad, coherencia y coordinación) y la consistencia, (analizada a partir de otra tríada conformada por los conceptos de infraestructura institucional, infraestructura organizacional y políticas públicas) la dimensión ambiental estratégica a tener en cuenta para el desarrollo de la EAER – ANA.

⁷⁵ El cual tiene por objetivo rastrear de forma sintética las políticas públicas que tienen incidencia sobre el territorio y que se presume pueden tener algún tipo de relacionamiento con la problemática expresada

⁷⁶ Los análisis totales pueden ser consultados en el Documento Marco Ambiental Estratégico de la EAER desarrollado en el marco de esta EAER.

10.1 Consistencia y concurrencia de las PPP de incidencia en la sostenibilidad del ANA

10.1.1 Enfoques predominantes y modelo de desarrollo

El análisis de las políticas en particular las sectoriales y territoriales permiten reforzar la afirmación del impulso de un modelo basado en un enfoque predominante productivista y rentista, el cual parece no ir en la misma dirección de las políticas ambientales y del manejo que debe tener un área considerada estratégica para la conservación como es el ANA. La alusión a la sostenibilidad es solo nominal. En adición, el modelo que se impulsa es el extractivista sin que haya evidencia de unas formas de producción alternativas o diseñadas a la medida del ANA, de ello dan cuenta los contenidos de instrumentos como el Plan Maestro de Transporte Intermodal o el Plan Minero energético, los cuales concentran sus acciones o planteamientos de carácter genérico sobre el territorio del ANA, ya en proceso de degradación y de disturbio profundo.

Quizás la ratificación más importante del análisis, aún en la perspectiva del Pacto por la Amazonía fijado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, es la constatación de la audiencia de procesos de planificación de los sectores productivos territorializados a las particularidades regionales y la formulación de políticas nacionales sin el enfoque territorial se pueden considerar como políticas inconclusas cuya aplicación o implementación en el territorio pueden generar más incentivos perversos que beneficios para la región.

Adicional a esta falla, se considera un punto crítico la falta de visión de Estado frente al modelo de desarrollo. En efecto y a juzgar por la disociación de intereses entre los sectores, en un mismo territorio nacional operan 21 Estados distintos ya que cada sector define un horizonte de desarrollo que mira hacia dentro del sector y no le apunta a sumar a un proyecto de Nación. Como resultante, no se cuenta con una planificación nacional en donde cada sector realiza su aporte para el logro de los objetivos nacionales sino un conjunto de sectores actuando de forma individual.

10.1.2 Directrices de incidencia directa en la sostenibilidad

La revisión de los contenidos de las políticas incluidas en el análisis da cuenta de fallas de gobierno no solo complejas, es decir estructurales, sino crónicas, o sea persistentes en el tiempo. En términos de las políticas formuladas por el sector ambiental, las relacionadas con el bosque natural son el mejor ejemplo de un exceso de acción solo en los ámbitos de la formulación, pero no de la ejecución. Varios de los instrumentos analizados no trascendieron la etapa de diseño, pero, aun así, varios de sus contenidos estratégicos y programáticos fueron recogidos por procesos siguientes convirtiendo el tema de la política de bosque natural como en una espiral de buenas intenciones. En la política de bosques se evidencia que, aunque hay coherencia, por lo menos es explícita la valoración de los recursos y de los ecosistemas por su carácter estratégico, hay carencia de otras características como la coordinación y la integridad, por tanto, puede concluirse que la política ambiental en su subsector bosque natural no es consistente. Desde la perspectiva analítica complementaria, la trilogía referida a la infraestructura institucional, la infraestructura organizacional y la política pública misma, se evidencia que por lo menos en la infraestructura organizacional persiste la ya antigua dicotomía producción/conservación y bosque

natural/bosque plantado, a pesar de esfuerzos de carácter institucional que se reflejan en proceso de construcción conjunta que no se concretan en la expresión, ni de las estructuras institucionales ni organizativas en el territorio. En la estructura organizacional tampoco es claro el arreglo de actores, instancias y competencias que permita la gestión de los bosques con propósitos concretos y multipropósito. En cuanto a la infraestructura institucional, como resultado de lo anterior, tampoco están claras las reglas de juego: cerca de una docena de instrumentos de planificación, algunos redundantes, otro tanto de instrumentos normativos, algunos de corte policivo y una estructura organizacional ni clara ni visible, conforman la fisura por donde emerge no solo la informalidad y la improductividad sino la ilegalidad.

En cuanto al marco de planificación de los sectores productivos, llama la atención como los componentes estratégicos están bastante dissociados de los diagnósticos. Mientras que en los segundos se identifica una serie de problemáticas asociadas no solo con la baja productividad y competitividad de los sectores productivos sin excepción que de por sí son características de la insostenibilidad, los componentes estratégicos solo atienden indicadores de inversión, crecimiento y expansión de las magnitudes de intervención sin tener en cuenta que dichas actividades, por lo menos en lo que atañe al ANA deben ser repensadas en su concepción de desarrollo, rediseñadas en sus esquemas operativos y acotadas a la capacidad del territorio. Parece en principio que las políticas sectoriales adolecen de todas de las fallas de gobierno relacionadas con las *7i* (insuficientes, ineficaces, ineficientes, inadecuadas, inoportunas, inconvenientes e inequitativas) y pueden estar bastante distantes de ser las apropiadas para este territorio incrementando efectos indeseados como cambio de uso del suelo, conflicto de uso del suelo, degradación de suelo, pérdida de cobertura (bosque natural) y otros impactos que afectan directamente la provisión de los servicios ecosistémicos atribuidos a la Amazonía. Adicionalmente, por su condición de bisagra, estos impactos en el ANA pueden ser rápidamente multiplicadores de factores disruptivos en áreas colindantes como el oriente amazónico, el sur oriente amazónico y otras interacciones como las existentes con el macizo colombiano.

10.1.3 Bases técnicas a la formulación de las políticas públicas que inciden en la sostenibilidad del ANA

Los insumos técnicos son en buena parte los generados para el ámbito nacional. Lo anterior, por supuesto no demerita el gran avance, por lo menos en las herramientas técnicas a escala general producidas para el sector agropecuario, las cuales han sido base para la estabilización de decisiones nacionales como la frontera agrícola nacional o insumos, en algunos casos *semi vinculantes*⁷⁷, como las zonificaciones de aptitud de uso del suelo, las cuales pueden ser mejoradas en la aplicación territorial o en la territorialización que surge como requisito *Sine qua non* a la sostenibilidad territorial. Para ello es necesario el concurso local (con mayor énfasis de las administraciones locales y las redes sociales de incidencia en política) a partir del reconocimiento y apropiación de su territorio, generando conocimiento que pueda ser puesto a disposición de los tomadores de decisión. En este territorio en particular, la información técnica no debe generarse

⁷⁷ Nota de la consultora: Se usa aquí el término *semi vinculante* para denotar que, aunque algunos insumos técnicos como las zonificaciones de aptitud elaboradas por la UPRA no son de obligatorio cumplimiento, han sido el referente para el diseño e implementación de instrumentos como los financieros por parte de Finagro.

o fluir de arriba hacia abajo sino de abajo hacia arriba, de soporte a los procesos de toma de decisiones con enfoque *bottom-up*⁷⁸ en el sentido de las políticas públicas. De lo contrario, este enfoque puede resultar perverso, como puede evidenciarse por ejemplo con el proceso participativo de los PDET y PENIS que si el acompañamiento de una base técnica sólida, orientan dichos programas hacia un conjunto de peticiones sin correspondencia con las particularidades regionales y la consecuente frustración por parte de los actores locales en una situación de rechazo a sus peticiones.

De otro lado, con relación al Ordenamiento Territorial, este MAE recomienda priorizar los aspectos relacionados con la descentralización y autonomía territorial, para dar soporte a lo propuesto con el Modelo de Ordenamiento (MOTRA) ya que éste se constituye en un insumo técnico, más no en un instrumento de política propiamente dicho. No así otras herramientas del OT como el proceso venidero para reglamentar la Ley de Regiones o la formulación del Plan de Desarrollo de la Región Administrativa de Planeación de la Amazonia, RAP, instrumentos de política que cuentan con mayor fuerza vinculante, pueden tener potencial transformador del territorio e implican mayor participación y empoderamiento local. A la fecha de finalización de la EAER queda aún el sinsabor sobre el futuro de la Política General de Ordenamiento Territorial mediante la cual se adopte lo relativo al MOTRA y en coherencia las propuestas de modelos de ordenamiento y desarrollo resultantes de la EAER-ANA.

Se llama también la atención sobre la fragmentación, al menos en términos nominales de la sostenibilidad. Se alude a la sostenibilidad ambiental, sostenibilidad económica y sostenibilidad social como si su logro pudiera darse por componentes. Esta segmentación puede estar causando, en el formulador de políticas y en el generar de insumos técnicos errores de concepto y de desarrollo que terminan afectando el bienestar y la gobernanza territorial. Como mensaje de la EAER-ANA se sugiere, que, en términos de política pública, la sostenibilidad en un concepto holístico que puede ser explicado mediante tres dimensiones, pero no operativizado de forma independiente.

10.1.4 Gobernabilidad en riesgo: la inacción del Estado y la suplantación de la política pública por actores, no gubernamentales, informales o ilegales

En Colombia, la política pública pocas veces cumple su ciclo completo, es decir pocas veces se desarrolla, lo cual debilita no solo su poder de transformación de la realidad social, sino que impide la creación de capacidad en el Estado mismo para generar una institucionalidad robusta, segura y eficaz, en síntesis, es difícil analizar la concurrencia de las políticas públicas si en ellas no son el resultado de procesos integrales, ni coherentes y en menos medida coordinados.

Sobre esta última característica, se evidencia que se requiere una mayor interiorización por parte del Estado del concepto de coordinación inherente a las políticas intersectoriales o multidimensionales, ya que no es suficiente con dejar explícitos los actores a quienes corresponde la ejecución de la política pública sino que se vuelve necesario, en un contexto político

⁷⁸ El enfoque *bottom-up* en políticas públicas es recomendable en escenarios en donde es necesario diseñar políticas innovadoras, donde las tecnologías no son claras, hay conflicto en los objetivos, necesidad de negociación entre los actores, etc. (adaptado de (Binder Rosas, 2008)

institucional como el colombiano de tanta movilidad y fragilidad, evidenciar las interfases que permitirán la conexión entre unos y otros, generar esos circuitos que permitirán el diálogo y el ajuste entre actores con distintos intereses como pasa en las políticas en donde deben confluir múltiples intereses. En esta ausencia de interfases que faciliten la cooperación entre sectores se encuentra un vacío importante para la lograr la eficiencia de las políticas públicas.

Este aspecto se pone de relieve en el accionar de las PPP derivadas del AFP, en el cual, la concurrencia de una multiplicidad de actores, se potencia en la ineficiencia con la creación de nuevas estructuras institucionales que no potencian las actuales y ponen en jaque la eficiencia de las nuevas. Programas como el PDET y PNIS cuyas bases de éxito se fundamentan en gran parte en el éxito de los programas de desarrollo alternativo, recaen en la nueva institucionalidad de la ruralidad, sin conexiones evidentes con la institucionalidad propia al sector de desarrollo agropecuario y ni que decir con la institucionalidad ambiental, esta última, mayormente orientada al cumplimiento de los marcos normativos de la gestión ambiental que de la mano a las apuestas productivas del modelo de desarrollo adecuado a las particularidades regionales.

De otro lado, y no menos relevante, es la mirada fragmentada del territorio como objeto de la política pública que se puede evidenciar en todas las dimensiones. Sólo como ejemplo, en el tema de la información y pese al avance de la tecnología y de los sistemas de información, el país aún no tiene la capacidad de generar información completa para la totalidad de su territorio. Los sistemas de información del país y sus correspondientes herramientas como Censos, Encuestas Nacionales y diversas mediciones que dan cuenta de los principales indicadores no se encuentran disponibles para buena parte de los territorios denominados aislados, en donde está un área importante del ANA y zonas circundantes como el oriente y sur de la Amazonía, o aún para la porción insular del país, dificultando enormemente la aproximación analítica de estos territorios frente al resto del país, su importancia en el contexto nacional, la toma de decisiones y la colocación de la oferta institucional del Estado.

Continuando con el ejemplo de la información, se reitera que la falla a la que se quiere aludir no es a la cantidad o calidad de la información disponible, sino a la incapacidad del Estado para tener una visión integral de su territorio que no es asumido en sus 114 millones de hectáreas, sino que, a lo sumo ha sido para el Estado cercano a la mitad. Lo anterior se considera de una gravedad mayor ya que, por lo menos, el 50% del territorio nacional ha sido escindido políticamente del Estado. En síntesis, la inacción del Estado en garantizar: (1) ciclos de política pública completos y de calidad, (2) adecuadas interfases o circuitos de articulación intersectorial o multidimensional y (3) la visión integral del territorio; a juicio de este análisis, son tres fisuras en las que prosperan las acciones ilegales e informales en el ANA.

Esto ha dado cabida en el territorio del ANA a la suplantación de la política pública por actores, no gubernamentales, informales o ilegales. Desde el sector no gubernamental, es claro y no obstante, bien recibida, la participación de la cooperación internacional con recursos canalizados a través de reconocidas ONG de carácter nacional e internacional, sin que ello asegure la coherencia y adecuada articulación de las intervenciones. Desde lo informal, las dinámicas económicas se posicionan como dinámicas correctas, dado por décadas lugar a los modelos de desarrollo arraigados en la región como es el caso ganadero, entre otros; y desde lo ilegal, dinámicas que desbordan lo productivo, lo económico, lo comercial y trasgreden los límites de la gobernabilidad pública.

En síntesis y como se expone de manera gráfica (Figura x), la consistencia y concurrencia de las PPP de incidencia en la sostenibilidad regional, presentan fuertes retos para tener un direccionamiento a la reversión de los procesos deteriorantes y el fomento del nuevo modelo de desarrollo acorde a las particularidades regionales del ANA y con un marco político, normativo e institucional sólido y debidamente territorializado.

Cabe resaltar que uno de los retos más grandes lo enfrenta el sector agropecuario y rural, en tanto es en cabeza de este sector que recaen las denominadas políticas rurales, dentro de las cuales se denotan para la EAER-ANA las relativas a la política de ordenamiento social de la propiedad y por tanto la política de tierra, la cual como se observa en la gráfica es quizá la política que denota mayores debilidad tanto en consistencia como en concurrencia con las políticas ambientales, las políticas sectoriales y las políticas fijadas en el marco del AFP.

Leyenda de la

Figura xx: Síntesis de consistencia y concurrencia de las PPP de incidencia en la sostenibilidad del ANA

El análisis de Consistencia expone el avance (Alto, Medio, Bajo) de una política en particular para el cumplimiento de sus objetivos y metas, en cuanto a:

- Infraestructura institucional
- Políticas Públicas
- Infraestructura Organizacional

En tal sentido, el Triángulo sobre la política en cuestión cualifica el grado de avance



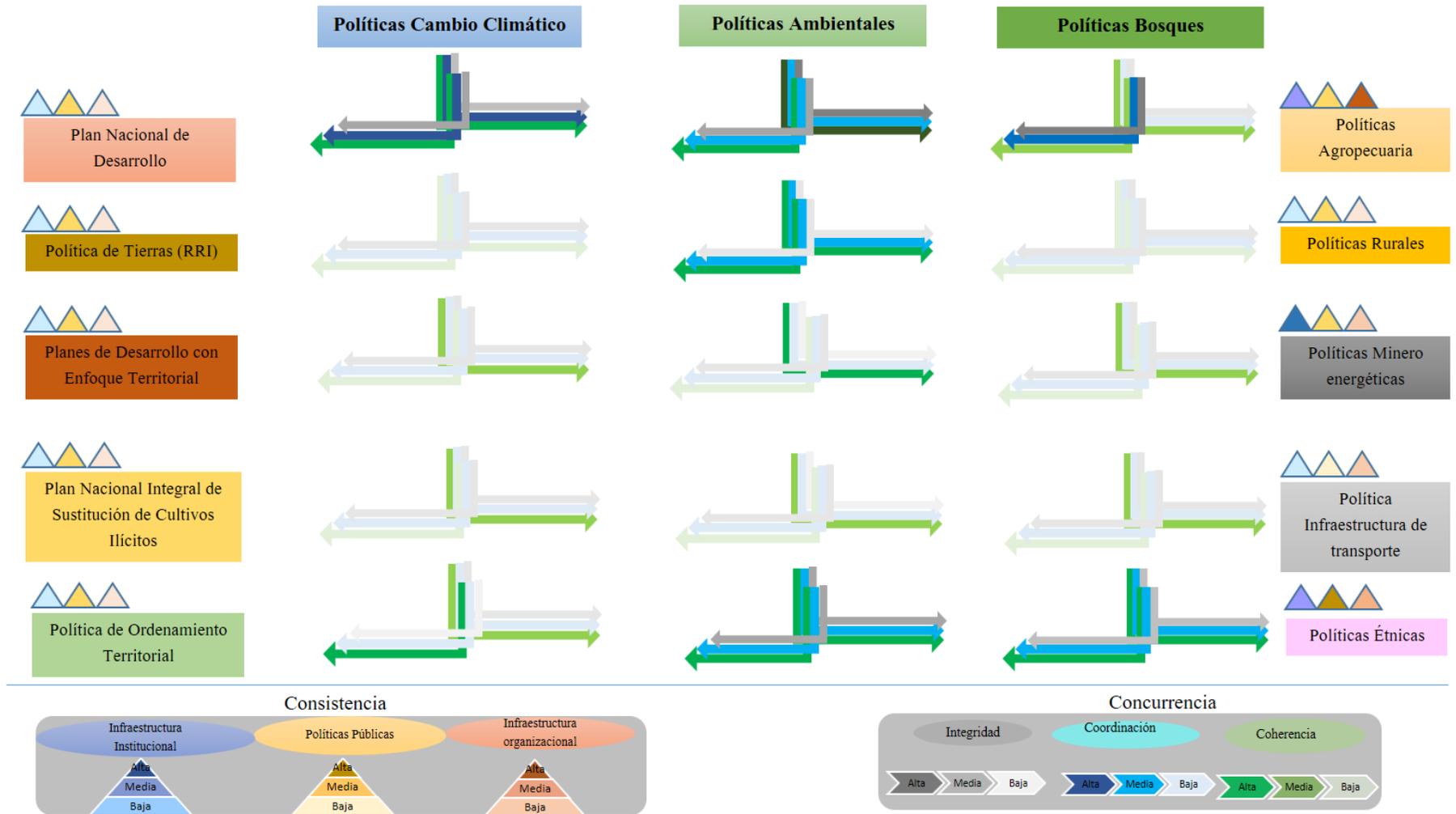
El análisis de Concurrencia expone el grado de relacionamiento (Alto, Medio, Bajo) de una política (Ambiental, Bosques y Cambio Climático) con las políticas priorizadas y sectoriales, en cuanto a:

- Integridad
- Coordinación
- Coherencia

En tal sentido, el la Flecha parte de una política hacia la política analizada según el grado de relacionamiento



Figura X: Síntesis de consistencia y concurrencia de las PPP de incidencia en la sostenibilidad del ANA



Fuente: este estudio

10.2 Oportunidades de acción desde el marco político

A continuación, y con base en el análisis del marco político e institucional, se llaman la atención sobre aspectos que pueden representar una oportunidad de abordaje a partir de las recomendaciones de la EAER- ANA, las que se sintetizan a continuación:

- ✓ Es relevante poner en el debate público, en los hacedores de política y los tanques de pensamiento la discusión sobre la pertinencia del modelo de desarrollo convencional que se aplica en el bioma Amazónico y especialmente en el ANA.
- ✓ La práctica del Estado de adoptar las sustracciones de la zona de reserva forestal como un acto administrativo formal y cotidiano se consideran el punto de partida de los procesos disruptivos de la Amazonía, por tanto, es imperativo frenar no solamente esta práctica, sino todo acto administrativo tendiente a legalizar procesos informales, subterráneos o por fuera de la norma.
- ✓ La Política de Bosques, dentro de sus objetivos, plantea el freno a la deforestación mediante la armonización política intersectorial. El punto de reflexión está en cuestionar si el país si está entrenado en la formulación de políticas intersectoriales, es decir que establezca acciones conjuntas entre diversos sectores productivos de forma integral, coherente y coordinada y si la mención a la armonización intersectorial dejó por fuera la responsabilidad de lo estrictamente sectorial sin la debida adecuación de la infraestructura organizacional e institucional. En lo estratégico, la Política volcó su planteamiento hacia la gestión y administración del recurso, de lo cual se puede inferir que fue insuficiente, inadecuada y seguramente inconveniente.
- ✓ Si bien las ATD (alertas tempranas de deforestación) mencionan los principales motores, que suelen ser en su mayoría dinámicas económicas y sociales, se recomienda implementar un monitoreo detallado que dé cuenta de:
 - a. Establecer qué porcentaje de la deforestación actual es resultado de la estructura de toma de decisiones formales, es decir políticas públicas tanto en los sectores productivos (minería, agropecuario, vivienda, entre otros) como en sectores transversales (hacienda, planeación, administración del Estado, etc.) y
 - b. Con base en la anterior aproximación descontada de la deforestación total, aproximarse a la deforestación por vía informal e ilegal para establecer responsabilidades en términos de la gestión, administración, control y vigilancia del recurso respectivamente.
- ✓ Específicamente sobre la Política de Bosques formulada en el 96, se concluye que hubo un acertado enfoque sobre los instrumentos necesarios para el manejo de los bosques en su componente natural y plantado pero el énfasis en la gestión del recurso que pretendió la política se quedó corto con relación al contexto que vivía el país y la institucionalidad existente no fue acorde, o en palabras de Legarda, *et. al* no fue lo suficientemente autónoma para generar el fortalecimiento organizacional que la directriz institucional (entendida como los acuerdos o mandatos de la política) requería. Sobre esta reflexión es pertinente preguntar ¿en qué estado se encuentra el entramado organizacional del país para garantizar el cumplimiento de los distintos direccionamientos que desde los gobiernos se han formulado para abordar la complejidad de la conservación y el uso sostenible de los bosques no solo naturales sino también plantados?
- ✓ La anterior reflexión, se fundamenta parcialmente en el reciente estudio realizado por el DNP en el marco de la Misión de Crecimiento Verde en donde se plantea que, 17 años después de este propósito, el aporte del sector al PIB total nacional fue 0,79% para el año 2017 y según

(UPRA, 2017) desde 1961 hasta el 2015 el consumo de madera y sus manufacturas en Colombia ha caído notablemente al pasar de 24,1 m³ a 12,2 m³ por cada 100 habitantes. De igual manera la creciente pérdida y degradación del bosque natural no dan cuenta propiamente de una cultura forestal consolidada en donde la Amazonía colombiana, especialmente el Arco Noroccidental Amazónico está siendo el más damnificado.

- ✓ De forma complementaria a este análisis particular, se agrega una problemática y es la asimetría y proliferación de conceptos sobre lo que implica el bosque natural y plantado, lo cual ha llevado a una alta segmentación y fragmentación del recurso como objeto de la política pública. Lo anterior deriva en grandes dificultades para marcar con claridad ámbitos de competencias, gobernabilidad del recurso y por ende el establecimiento de una ruta clara de la política con una trayectoria ordenada y consolidada de su finalidad (el para qué). Lo anterior genera a su vez un escenario de ruptura de la unidad en cuanto a la política estatal y de otro la dificultad de coordinación interinstitucional para operar el tema como necesaria persistencia de las fallas de gobierno antes mencionadas.
- ✓ La PNGIBSE también tiene un énfasis, tal vez el más importante, y es territorializar la biodiversidad desde el punto de su gestión. Es permitir a los territorios incorporar en sus esquemas de gobernanza y gobernabilidad, la biodiversidad como base de la vida, de la prosperidad y del bienestar. No obstante a siete años de vigencia de la Política y según el reporte del estado de la biodiversidad (IAVH, 2017) se afirma que a nivel de país todavía existe una falencia en la disponibilidad de información inmediata y actualizada para responder a todas las preguntas que surgen al habitar un territorio tan complejo que necesita urgentemente medidas sostenibles para el uso y cuidado de su biodiversidad. Sobre este aspecto, es oportuno preguntarse si en términos de los soportes técnicos para la formulación de políticas públicas y en clave de la sostenibilidad, los vacíos de información, especialmente en el Arco Noroccidental Amazónico ha sido impulsor o desacelerador de intervenciones insostenibles.
- ✓ El conflicto de uso del suelo en el Arco es crítico y por tanto las estrategias de la Política de Gestión Sostenible del Suelo, deben ser territorializadas a través de planes especiales con relativa urgencia. Nuevamente se llama la atención sobre la moratoria o veda a ciertas actividades altamente impactantes en el territorio y las cuales deben ser definidas en función de estudios técnicos o modelos cartográficos que permitan definir la magnitud de la afectación de la actividad productiva sobre estos suelos.
- ✓ Se recomienda en la gestión del suelo, iniciar acciones para revertir los procesos de degradación de suelos en el ANA, con intervenciones de mediano plazo para lo que es necesario contar con el criterio de expertos.
- ✓ Se debe realizar acciones de fortalecimiento de instrumentos de planificación ambiental y sectorial, especialmente dirigidos a la formulación e implementación de estándares, metodologías y protocolos que permitan la evaluación de suelos y tierras con criterios de conservación de sus funciones y servicios ecosistémicos, que por ejemplo en el ANA deben estar encaminados a ser coherentes con la condición de área estratégica para la conservación y la provisión de servicios ecosistémicos.
- ✓ Es clave que cada unidad territorial, bien sea departamento, municipio o región cuenten con información en escalas suficientemente detalladas que permitan la implementación de la política nacional de suelos en los ámbitos locales.
- ✓ Bajo el propósito de Preservación, restauración y uso sostenible del suelo como estrategia para recuperar y mantener la multifuncionalidad del suelo para lo cual es imprescindible integrar esta gestión a la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, es fundamental en el marco de la EAER-ANA definir líneas de acción que promuevan la



combinación de estrategias de preservación y restauración con sistemas de producción, así como la definición de sistemas de producción sostenibles diferenciados según categorías de suelos en el ANA.

En el marco de la PGOT, teniendo en cuenta el espíritu de la Ley, la consolidación de la descentralización de los entes territoriales que hacen parte del ANA, es la alternativa estructural que permitirá en el mediano plazo transitar hacia la sostenibilidad territorial. Sin embargo, en el marco de este MAE se admite que la consolidación de la descentralización requiere, no solo la voluntad del Estado⁷⁹, sino condiciones adicionales en las dimensiones social y cultural para garantizar una descentralización efectiva.

- ✓ Estas condiciones adicionales están especialmente referidas a la capacidad de participación efectiva, a la transparencia en el manejo de las finanzas del territorio y a la apropiación territorial. La participación efectiva y la apropiación territorial son dos elementos que se relacionan con la construcción de relaciones e interacciones de la población con la estructura biogeofísica de su territorio, aspectos que pueden potenciarse con estrategias como las asociatividad. La transparencia en el manejo de los recursos es una condición de la gobernabilidad que no debiera estar sujeta al control por parte de la comunidad sino entenderse como el deber ser del buen gobernante.
- ✓ Con estos elementos, una de las preguntas que se suman a la sostenibilidad del territorio es conocer ¿cuál es la brecha del ANA entre la descentralización existente y la descentralización esperada, en términos constitucionales? ¿Sobre qué asuntos se toman las decisiones territoriales y qué tan coherentes son, no solamente con los direccionamientos nacionales, sino con las características del territorio? ¿Cuál es el modelo de desarrollo que los actores territoriales del ANA desean y qué tan distante o cerca está del enfoque nacional?

Sobre Política Agropecuaria

- ✓ Revisar el Decreto 4145 de 2011 por medio del cual se crea la UPRA y en el cual se mencionan las porciones de territorio que no hacen parte de la gestión institucional de la UPRA como los territorios colectivos y los de comunidades indígenas entre otros. Sobre este aspecto se considera que una de las recomendaciones de la EAER-ANA esté dirigida a integrar los territorios especiales (indígenas y otros) a las competencias de la UPRA para que sean beneficiarias de la planificación, generación de información y demás insumos para la toma de decisiones, ya que es deber del Estado incluir a todo el territorio en condiciones de equidad.
- ✓ En el marco de la GESTUA hay una línea de acción denominada gestión del riesgo agropecuario y adaptación al cambio climático o variabilidad climática, se considera que las acciones de adaptación y de mitigación deben estar incorporadas en las demás acciones sectoriales descritas en las estrategias de planificación y ordenamiento y no dejarse en un componente separado, por tanto, otra recomendación consiste en ajustar la GESTUA para que las acciones de adaptación o mitigación sean transversales.
- ✓ Adicionalmente, en esta misma estrategia las líneas de acción solo están orientadas a mitigar el riesgo agropecuario mediante el fortalecimiento de instrumentos de prevención,

⁷⁹ Según (García Lago, Colmenares Laguado, & Rolón Omaña, circas 2015) la autonomía territorial es limitada, puesto que, debe ser desempeñada dentro de los límites impuestos por la Constitución y la Ley, como se aprecia de la normatividad de la Carta y de la respectiva reglamentación expedida por el legislador.

continuidad del plan de mitigación de GEI del sector y fortalecimiento del aseguramiento, por lo que se recomienda ampliar el concepto sobre el modelo de ocupación agropecuario y rural, especialmente para zonas estratégicas como el ANA.

Sector transporte e infraestructura:

- ✓ De acuerdo con los impactos atribuidos al trazado de vías, (Fundación Biodiversidad, 2011) es relevante, especialmente para el trazado proyectado que coincide con el ANA, ya que es indispensable considerar que los desarrollos viales son motores de transformación del territorio que recomponen el modelo de ocupación de una región del país que, para el caso de la Amazonía, su carácter estratégico deber ser redimensionado por parte del Estado.
- ✓ Sobre este aspecto y dado que este documento pretende señalar el Marco Ambiental Estratégico de referencia a partir del corpus normativo y de política aplicable, se llama la atención sobre la trascendencia de este Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) para la futura configuración del territorio en el ANA por lo que se recomienda que las recomendaciones surgidas de la EAE del PMTI sean afinadas en virtud de los objetivos de la presente EAER y de la complejidad del ANA.
- ✓ Al respecto se evidencia la necesidad de la territorialización de la política de transporte, a partir de los procesos reglamentarios si el ámbito es legislativo o a partir del diseño de instrumentos de planificación que sean adoptados mediante Resolución cuando el ámbito está relacionado con las competencias de la administración pública. Se considera que las pautas mencionada en el Recuadro 2 pueden ser analizadas por lo menos a la luz de la elaboración de los reglamentos técnicos de obras viales, bien sea en el marco de la ingeniería civil o militar.

Sobre sector minero:

- ✓ La primera mirada que esboza la Política sobre la situación de la minería en el país es tender hacia una minería eficaz, es decir una intencionalidad política que se mueve exclusivamente al interior de la cadena de producción. La razón de ello es la búsqueda de la competitividad tanto de negocio minero como del sector dentro de la economía, lo que no necesariamente redunde en la mirada de la sostenibilidad, al respecto, este MAE se cuestiona sobre ¿cuáles son los minerales de mayor extracción en el Arco Noroccidental Amazónico y cuál es su destino final? Este aspecto podría generar recomendaciones en torno a territorializar la política minera de tal manera que en zonas tan frágiles y estratégicas como el ANA, la extracción y la industria minera solo esté dirigida a permitir el negocio minero de aquellos minerales que entran como insumo a otras cadenas productivas que agregan valor y bienestar a la población, en volúmenes y tecnologías que no afecten los ecosistemas o que permitan la recuperación dentro de los ciclos de regeneración natural o asistida.
- ✓ Se recomienda dar mayor fuerza a la implementación del Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM) (UPME, 2014), que consideró las restricciones legales para el ejercicio de la actividad minera en Colombia lo cual involucra la biodiversidad, los servicios ecosistémicos y en general el estado de los recursos naturales, también llamó la atención sobre varios retos, que, pese a los esfuerzos conjuntos del Gobierno y la empresa privada, aún persisten, uno de ellos es la identificación de los impactos ambientales y sociales, así como los mecanismos de

prevención, mitigación y compensación. Señala, además, que algunos títulos han sido otorgados en zonas excluidas y en áreas de especial importancia ecológica, situación que denota la poca coordinación, coherencia e integralidad de la política de este sector, en términos relativos.

- ✓ Debido a que los contenidos sobre la sostenibilidad del sector minero parecieran tener énfasis en la incorporación de buenas prácticas mineras en los diferentes procesos del ciclo de producción y en el uso o no de insumos y precursores en el eslabón primario, se recomienda reorientar la planificación y proyección del sector desde una visión estructural tomando como base la configuración del entorno natural, los ecosistemas y la biodiversidad de los lugares con potencial minero.
- ✓ En este sentido, se propone que el carácter de mineral estratégico para el país no gire en torno a las tendencias del mercado internacional como hasta ahora, sino que sea definido en función de la relevancia o no de los servicios ecosistémicos que se verán afectados por la explotación de los minerales y en función del carácter o aporte al bienestar humano de los territorios. En síntesis, lo que se propone es definir como mineral estratégico, tratándose del Arco Noroccidental Amazónico, aquel que cumpla **la doble condición de menor impacto y mayor beneficio social**.

Sobre hidrocarburos:

- ✓ Se sugiere analizar la necesidad de una medida que permita la recuperación de áreas altamente degradadas por el desarrollo de la actividad como la moratoria de algunas actividades, la regulación de la magnitud de la actividad y el desarrollo de tecnologías menos agresivas y más seguras. Sobre este último aspecto, se llama la atención sobre la precaución que debe tener el Gobierno colombiano con el desarrollo de nuevas tecnologías como el Fracking y la intención de desarrollar proyectos piloto y las áreas en donde se desarrollarían que, en cualquier caso, no deberían ser en área de influencia del ANA. Una vía alternativa, tratándose de tecnologías complejas, es aprender de otras experiencias en países similares o incorporar a la toma de decisiones los resultados de la ciencia.

En el sector turismo:

- ✓ El sector de turismo es competencia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, específicamente del Viceministerio de Turismo⁸⁰, nivel estratégico que representa una ventaja para la gestión de la actividad, especialmente en términos de la sostenibilidad.
- ✓ Se requiere, a juicio de este MAE, reconocer en el turismo un sector productivo que tiene grandes implicaciones para los territorios en todas las dimensiones: la biofísica, la cultural, la social y la económica entre otras y amerita, en consecuencia, un ordenamiento productivo acorde con la configuración territorial del ANA. El turismo puede ser también una actividad altamente impactante y transformadora del territorio.

⁸⁰ Ver sitio web del Ministerio en <http://www.mincit.gov.co/>

- ✓ Sobre la visión del turismo como el nuevo petróleo, a juicio de este MAE, puede leerse en términos de vulnerabilidad territorial para el turismo visto a la luz del nuevo enfoque como nuevo petróleo, a partir de las siguientes reflexiones:
 - Plantear el turismo como nuevo petróleo puede ser indicativo de una nueva bonanza, en la cual las lógicas de intervención de los agentes de la economía no pueden ser totalmente reguladas por el Gobierno.
 - En territorios con mayores niveles de desarrollo endógeno y menos aislados como el área del ANA en el departamento del Meta, la bonanza que se plantea puede significar competitividad productiva en razón no solo a la consolidación de la cadena de valor sino a la existencia de una estructura organizativa integrada horizontal y verticalmente.
 - No así en territorios como el Putumayo en donde, si bien existe un potencial turístico robusto, el producto turístico ni la cadena de valor cuenta con suficiente desarrollo, entre otros aspectos del negocio, por tanto, el planteamiento de una bonanza puede llevar a desarrollos desordenados, desarticulados, no apropiados y probablemente especulativos.
 - En los dos casos, se llama la atención sobre posibles flujos migratorios de carácter permanente que impliquen presiones negativas afectando la sostenibilidad el territorio.
 - Si bien la nueva bonanza se está planteando sobre un turismo de naturaleza (potencial biológico y cultural) con el cual el ANA cuenta en abundancia, se debe tener en cuenta que el sector funciona como una industria que requiere múltiples interacciones internas y externas (en términos sectoriales) como la dotación de servicios y bienes públicos, infraestructura de transporte y hotelera así como infraestructura de servicio que requiere de formación técnica y profesional como la guianza turística, elementos que requieren más de un periodo de gobierno para desarrollarse de manera adecuada.
- ✓ Se trae a colación, por su posible impacto sobre la configuración biogeofísica y sociocultural de ANA la estrategia relacionada con el Fortalecimiento de la planificación y ordenamiento territorial para el turismo ya que incluye dos actividades sobre las que se sugiere que la EAER – ANA se pronuncie puntualmente:
 - promoción de Zonas Especiales Turísticas y
 - formulación de megaproyectos⁸¹ turísticos en zonas como el Amazonas entre otras.

10.3 Reflexiones frente al análisis político institucional

La ubicación física del ANA denota una frontera o borde⁸² en donde se configuran dinámicas socioeconómicas particulares del desarrollo que buscan la ampliación de un modelo político – económico determinado de ocupación del territorio. En esta frontera o borde se materializa la dicotomía entre conservación y desarrollo, lo cual da lugar igualmente a la presencia diferenciada del Estado y en la cual se hace más evidente su centralización.

⁸¹ Según el Plan Sectorial, citando al PND, se refiere a proyectos de inversión de más de US\$1.000 millones

⁸² Sobre el concepto de frontera o borde existente diversos desarrollos teóricos. Para efectos de este documento se entiende como frontera una dimensión de carácter espacial y temporal, (Piña Rivera, 2012) que evocan imágenes como la de tierra incógnita...que no solo describen indistintamente una serie de grupos y territorios en el interior de Colombia como regiones remotas y explosivas sino líneas divisorias, zonas de encuentro o escenarios vacíos. (Serje, 2011)

Con lo anterior, se plantea como reflexión teórica la visión del ANA como un frente de penetración, o posicionamiento de diversos actores estatales y no estatales, en cuyos espacios se facilita el desarrollo de dinámicas extractivas legales e ilegales con un efecto acumulativo sobre el territorio que puede ser evidenciado a través de diversas dinámicas o factores críticos que afectan, por ejemplo, componentes físicos, económicos, sociales e institucionales del territorio. Se considera que este contexto es facilitado por la acción u omisión del Estado cuya resultante es el vacío e insuficiencia de la oferta institucional para el cierre de las brechas generadoras de la vulnerabilidad del territorio y en otros casos el favorecimiento de las ya mencionadas dinámicas extractivas.

Las anteriores afirmaciones, construidas a partir de la lectura de (Serje, 2011) y (Piña Rivera, 2012) involucran dos concepciones de lo fronterizo que se constituyen en el argumento teórico que respalda la hipótesis de la *Gobernanza* como el elemento lógico causal del actual estado de la sostenibilidad en el ANA. De un lado la pertinencia de la oferta institucional del Estado, especialmente para los grupos vulnerables y de otro la idea que el ANA es un territorio que separa territorios.

10.3.1 Pertinencia de la oferta institucional del Estado en el ANA

Con esta primera idea fuerza, se quiere significar la limitada capacidad del Estado, entendido este en su concepción convencional⁸³ para llevar su oferta de servicios a las poblaciones de territorios apartados por deficiencias estratégicas, operativas y técnicas, tanto en pertinencia como en cobertura. En efecto, la Amazonía colombiana, incluyendo el denominado ANA, era hasta 1991, considerada “territorio nacional” es decir un lugar apartado del centro, escasamente poblado, pobremente desarrollado y sin autonomía administrativa, año en el cual es elevado a ente territorial; no obstante, esta recategorización no trajo consigo una mirada estratégica del territorio que le permitiera al país trazar una senda de largo plazo a partir de la identificación de la importancia de la Amazonía para el conjunto nacional y para el contexto global, como tampoco plantear un modelo de desarrollo diferenciado en función de sus conformación biogeofísica y de la especificidad de los grupos humanos allí presentes.

Esta reducida mirada estratégica se traduce en la actualidad en la ausencia de políticas públicas integrales, pertinentes y dedicadas, orientadas hacia el interés público, coherentes, con la especificidad ecosistémica, y coordinadas con el resto del país. De hecho, aún el país no ha cumplido el mandato sobre la dimensión ambiental contenido en la Ley según el cual, es competencia del Ministerio de Ambiente “**fijar, con carácter prioritario, las políticas ambientales para la Amazonía Colombiana [...], de acuerdo con el interés nacional de preservar estos ecosistemas**” (Congreso de la República, 1993), mandato que fue reiterado por el Acto Legislativo 01 de 2007.

En consecuencia, este vacío estratégico, determina también un vacío operativo y técnico, por lo menos articulado, coordinado y coherente con las necesidades territoriales, que está siendo llenado por el conjunto de intervenciones, muchas de ellas disruptivas o desestabilizantes sobre la Amazonía, con mayor concentración en el ANA, que no alcanzan a ser contenidas por el tejido social existente.

⁸³ Conformado por las tres ramas del poder público y los organismos del Estado como organismos de control, organización electoral y otros.

Este escenario, deja a la institucionalidad pública carente de referentes para actuar de forma coordinada⁸⁴ frente a este gran territorio, empujándola al emprendimiento de esfuerzos individuales que por sí solos no logran su cometido. Situación similar se puede esgrimir sobre los grupos humanos que lo habitan sumidos en la desatención estatal quienes por cuenta propia buscan mecanismos que les permita suplir, en algún grado, la ausencia del Estado y agenciar su propia noción de desarrollo, pero como ya se mencionó, sin capacidad para contener los procesos desestabilizantes.

10.3.2 El ANA como territorio que separa territorios

La segunda idea, expone que en tanto el ANA es una extensa área, en donde confluyen múltiples intervenciones legales e ilegales, formales e informales, en sí misma presenta un conjunto de problemáticas o factores críticos que disminuyen la capacidad de resiliencia, no solo de los ecosistemas sino de los medios de vida, y que amenazan en consecuencia, la sostenibilidad de toda la Amazonía en su conjunto. Adicionalmente, se considera desde esta EAER que el ANA en su estado actual, separa territorios, en tanto se constituye en un límite en cuyo exterior habita el país conectado, urbanizado e incorporado en las dinámicas del centro, mientras que, en su interior, se extiende esa gran porción de país que tiene pocos dolientes y que, para la lógica de la visión occidental del desarrollo, está desperdiciado, es improductivo y requiere ser rápidamente re-colonizado.

La idea de fractura o quiebre territorial es fundamental ya que explica la falta de dinámicas NO relacionales y de redes de interacción público-privada en el transcurrir del ANA, el cual termina por ser un territorio reforzador de la exclusión y la marginalidad en su intento por incorporarse al desarrollo. En efecto, además de ser territorio apartado, disperso y desconectado por causa de quienes han tomado tradicionalmente las decisiones, ahora se presenta como una clara barrera que rompe la conexión ecosistémica, sociocultural y económica productiva de la Amazonía con el resto del país eliminando el necesario degradé entre uno y otro. Se requiere entonces abrir los espacios para dar paso a la posibilidad de pensar formas de desarrollo propias, en oposición a las históricamente impuestas como las convencionales extractivistas sobre la minería, los hidrocarburos o la producción primaria no adecuada para el territorio, basadas en la inclusión y la complementariedad entre los distintos actores presentes en esta espacialidad.

En síntesis, como dinámicas NO relacionales se entiende un conjunto de actuaciones independientes sectoriales, gubernamentales o comunitarias entre otras, que realizan intervenciones y esfuerzos solitarios por conseguir sus propios objetivos, sin consenso, sin concertación ni complementariedad.

No obstante, lo anterior, esta Evaluación puede evaluar el ANA como una región de transición que ofrezca oportunidades de conectar, integrar al sector privado, favorecer dinámicas relacionales y complementarias entre actores, teniendo en cuenta que el piedemonte Andino-amazónico ha sido tradicionalmente un área biogeofísica que ha conectado la Amazonía con la región Andina, y que está siendo afectado por las dinámicas asociadas a actividades tanto legales como ilegales.

⁸⁴ En términos de las políticas públicas, la coordinación es una función que supone establecer prioridades y sentar responsabilidades (Garnier, 2000)

11. Evaluación ambiental de las alternativas estratégicas

En análisis de las alternativas estratégicas parte del entendimiento de los resultados de la evaluación de la sostenibilidad y la gobernanza actual del territorio, considerando los aspectos cualitativos y cuantitativos, es decir tanto aquellos arrojados en los procesos analíticos técnicos como en los participativos, y constituyen por tanto la base para la definición de escenarios alternativos de desarrollo en el ANA. Éstos escenarios son construidos a partir del análisis de las posibles intervenciones que dan soporte a la propuesta de modelos de ocupación deseables, los cuales se proponen a partir de transiciones deseables hacia la sostenibilidad, las cuales orientan las recomendaciones para guiar procesos de desarrollo sostenible a nivel territorial, articulando el marco de políticas ambientales y las políticas priorizadas por su incidencia en la sostenibilidad territorial.

Con estos resultados se genera una síntesis de las Fallas de Gobernanza, las cuales son la base para la construcción de los Factores Críticos de Decisión que soportan el conjunto de recomendaciones a los tomadores de decisiones. Es así que las recomendaciones mencionadas se estructuran en dos secciones principales: de una parte se generan los lineamientos a los modelos de ocupación construidos según las transiciones requeridas para la sostenibilidad territorial, identificando las medidas de política requeridas como indispensables para coadyuvar al logro de la transición; y en segunda sección se generan recomendaciones según, las políticas priorizadas (PND, política general de ordenamiento territorial, y los instrumentos de política derivados del Acuerdo Final de Paz, a saber la Política de Tierras, el PNIS y los PDET) y en tan sentido a las instancias competentes de manera a garantizar la visión integral del territorio y la articulación de las PPP. Las recomendaciones se organizan posteriormente de acuerdo al sector competente, teniendo en consideración:

- Las actuaciones de la institucionalidad ambiental en línea con las políticas de bosques, biodiversidad, servicios ecosistémicos, de Crecimiento Verde, entre otras;
- Las actuaciones de los sectores agropecuario y rural, minero energético, transporte, educación, entre otros;
- Las intervenciones territoriales asociadas a la implementación de las políticas priorizadas, en particular, a la sustitución de cultivos ilícitos y los planes de desarrollo con enfoque territorial.
- Las acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo en particular lo competente al Pacto por la Amazonía.

11.1 Fallas de gobernanza

El tercer ciclo de talleres y consultas en desarrollo del Plan de Participación se orientó a analizar las Políticas, Planes y Programas PPP priorizadas para la EAER-ANA con el fin de generar recomendaciones para su ajuste, modificación o formulación con criterios de sostenibilidad. Como resultado de este proceso, se recogieron las problemáticas regionales que afectan la sostenibilidad del territorio⁸⁵, permitiendo validar los factores activos los cuales se agruparon bajo el concepto de Fallas de Gobernanza.

⁸⁵ Como concepto de sostenibilidad, la EAER adopta lo estipulado desde el ámbito legislativo y que se plantea en los términos de Desarrollo Sostenible como aquel: "... que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades" (Congreso de Colombia, 1993).

En síntesis, el modelo de desarrollo actual del ANA y los impactos del mismo sobre los recursos naturales, la gobernabilidad del territorio y las condiciones socioeconómicas de los habitantes de la región, refleja como la oferta convencional del Estado, deriva en contradicciones entre las apuestas de desarrollo económico, el ordenamiento territorial y los objetivos de conservación y protección ambiental. La diversidad de intervenciones del Estado con bajos resultados en términos de reducción de pobreza o mejoramiento de las condiciones de la población y de los ecosistemas son un reflejo de la desarticulación de las instituciones en el territorio. La falta de coherencia de los lineamientos de las políticas del nivel nacional (como se desprende del PND) con las necesidades en materia de planificación a nivel territorial se evidencian en la ausencia de criterios ambientales en las actuaciones de otros sectores del estado. Particularmente en los programas actuales del sector agropecuario, los programas de sustitución de cultivos ilícitos, las propuestas de educación, las prioridades del sector minero-energético no coinciden con un modelo de desarrollo para la Amazonia que armonice metas ambientales y de crecimiento económico. El resultado es que no se cuenta con una visión común respecto a la Amazonia, que oriente las inversiones para el desarrollo sostenible con base en la oferta natural, y bajo consideraciones de equidad en la inversión territorial.

En conclusión, la falta de una *visión conjunta sobre un modelo de desarrollo diferenciado del ANA* es tal vez la principal causa de las fallas de gobernanza identificadas y por ende de las condiciones actuales de sostenibilidad de la región. El fraccionamiento de la institucionalidad en los diferentes frentes se evidencia en intervenciones aisladas y desconectadas dificultan el logro de los impactos esperados de las iniciativas presentes en el territorio, por lo que la definición de una visión y mecanismos complementarios que aseguren una gestión integral del territorio son determinantes para la generación de modelos de desarrollo diferenciales con alternativas reales e innovadoras que generen valor agregado, capitalicen sobre la oferta natural y reduzcan los procesos de degradación que hoy enfrenta la región. Un *enfoque diferencial implicar* el reconocimiento de los diferentes actores en el territorio, y de sus formas de relacionamiento y producción tradicional. En este contexto, a continuación, se presentan las Fallas de Gobernanza más determinantes de la presencia de los Factores Activos en el territorio, y por ende aquellas que propician las condiciones para la presencia de los Factores Críticos que actualmente inciden directamente sobre las dinámicas disruptivas presentes en el ANA.

Debilidad en la implementación del ordenamiento territorial y productivo del territorio

La falta de articulación de los instrumentos de ordenamiento territorial, los múltiples lineamientos derivados de instituciones competentes del nivel central y la baja capacidad de los municipios para la implementación, son probablemente la base de los factores críticos relacionados con los conflictos de uso del suelo en la región. En este escenario, los municipios, principales responsables del ordenamiento territorial, viven un proceso de vaciamiento de funciones el cual ven reducido en su ejercicio de autonomía para incidir en la planificación debido la diversidad de figuras y lineamientos de ordenamiento, así como la superposición de funciones de entidades de nivel nacional, regional, departamental (Figura 3).

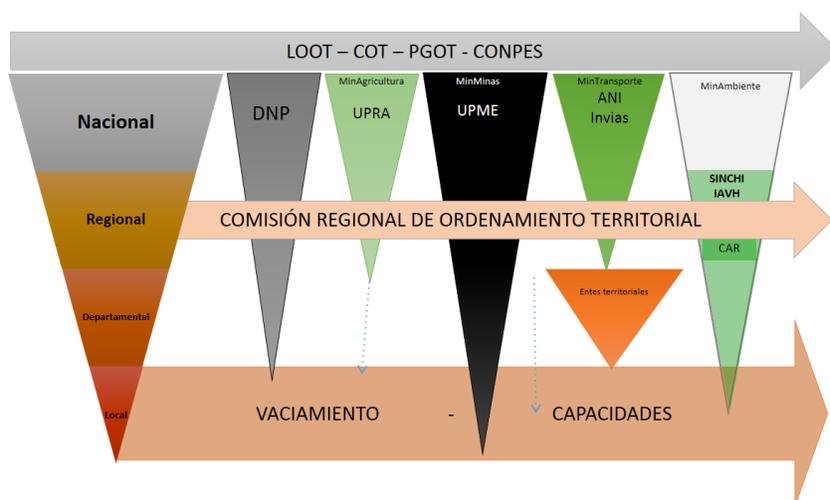


Figura 3. Tensión entre Instancias de planificación y ordenamiento territorial de incidencia en la ANA

Los bajos presupuestos que caracterizan los municipios, en un territorio extenso con diversidad de conflictos ambientales y sociales, dificultan la implementación y el control al cumplimiento de los instrumentos de ordenamiento. En la región se evidencia que la aplicación de lineamientos de planificación determinados desde el nivel nacional es débil, y aunque se realicen los esfuerzos para contar los instrumentos necesarios, la implementación, el seguimiento y control al cumplimiento de lo allí dispuesto es insuficiente. En este contexto, el centralismo y la baja capacidad para la descentralización se aprecia en las falencias en la articulación de los instrumentos de planeación a nivel territorial (POT, EOT, PBOT y, planes de desarrollo municipales y departamentales), con los lineamientos sectoriales del nivel nacional y los planes de vida de los pueblos indígenas u otros instrumentos presentes en el territorio.

Lineamientos de ordenamiento productivo del territorio no son aplicados y a menudo los lineamientos de agencias como la UPRA no trascienden en ámbito territorial. Es este el caso de la figura de Frontera Agrícola⁸⁶, concebida para separar las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias de otras áreas en las que estas están excluidas por mandato de la ley, no representa una herramienta real para diferenciar esquemas de desarrollo productivo que contribuyan a recuperar las áreas naturales en la región. Esto se debe a que su incorporación no aplica para la toma de decisiones que impacten aspectos económicos, instrumentos financieros y crediticios, o de planificación, a nivel predial, y a nivel territorial aparece como una figura de referencia a ser usada en instrumentos de planificación y gestión del suelo rural agropecuario.

Debilidad del Estado en la aplicación de la ley

La capacidad de la fuerza pública, la operatividad del sector justicia y la presencia institucional son determinantes para ofrecer garantía de seguridad en la región. La salida de las FARC del territorio tras la consecución del Acuerdos Final de Paz AFP y la falta de capacidad del Estado de ejercer presencia en el territorio ha dado espacio a dinámicas de apropiación ilegal de tierras, extracción ilícita de minerales, tráfico de madera y otros recursos naturales, motores de la deforestación.

86 Resolución 261 de 21 de junio de 2018. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La responsabilidad de la prevención y control de actividades ilícitas como el acaparamiento, la apertura de vías ilegales o la extracción ilícita de minerales, está aparentemente diluida. La falta de claridad de competencias entre entidades de nivel central, sectorial y territorial genera una percepción a nivel local de que a nadie compete lo ilegal y resulta entonces que las funciones preventivas y policivas sobre actividades como la deforestación recaen sobre la institucionalidad ambiental, mientras la institucionalidad sectorial no asume responsabilidades en la prevención y fiscalización de las acciones (Figura 4). De acuerdo con la Sentencia C-462/08 - Corte Constitucional, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible se constituyen en organismos de ejecución de políticas públicas nacionales en el orden regional y para la Corte, se trata de organismos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente, están encargados de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

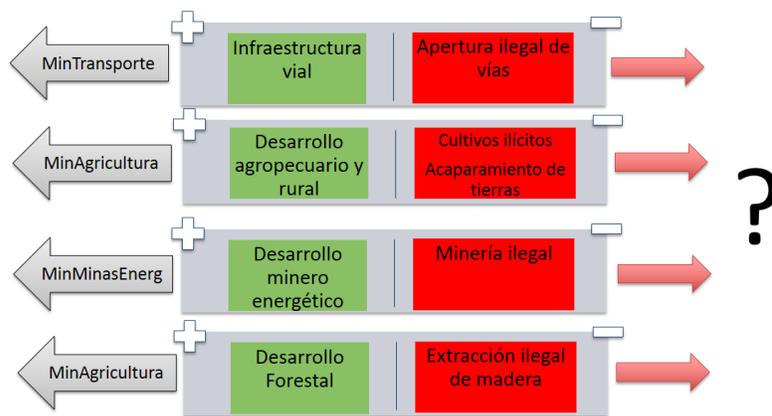


Figura 4. La institucionalidad para la prevención de la ilegalidad: factores críticos de la insostenibilidad

Las fallas en el control territorial han ido en detrimento de los esquemas de gobernanza colectiva y comunitaria. Resguardos y territorios colectivos se ven afectados por los procesos de acaparamiento y despojo de tierras, además de los procesos de intervención y degradación derivados de actividades ilícitas. Adicionalmente, los efectos del conflicto armado sobre el tejido social, han reducido participación e incidencia de las comunidades locales, colonos y campesinos principalmente, en los procesos de toma de decisiones y gestión del territorio.

Vacíos legales y de capacidades para abordar procesos de apropiación y acaparamiento

El régimen de tenencia de tierras es un factor determinante en la relación que los habitantes establecen con el territorio. **Conceptos como el acaparamiento y la apropiación indebida de tierras parecen no existir en la regulación nacional,** y aunque el Código Penal incluya delitos relacionados, como daños en los recursos naturales, aprovechamiento ilícito de recursos, usurpación de tierras, se perciben vacíos legales sobre los mecanismos y las competencias para su aplicación de lo estipulado en la región. Esta falla es potenciada por la falta de sistemas de información, monitoreo, seguimiento y fiscalización del estado de tenencia de tierras y por ende de los procesos de acaparamiento y acumulación.

En el caso del ANA el mercado ilegal de tierras, baja o mínima cobertura institucional en la región, las dificultades para el seguimiento al uso de la tierra y la no claridad de la relación de figuras normativas se convierten en incentivos perversos que alientan procesos activos de acaparamiento y apropiación indebida de tierras (Figura 5).



Figura 5. Representación del círculo perverso del mercado de tierras

La expectativa de acceder a tierras para venderse en mercados informales es alentada por malas interpretaciones de la legislación vigente, así como las disposiciones de normas recientes. Es el caso del Decreto 902 de 2017 que parece dar oportunidad para regularizar delitos de “acumulación de tierras” en aras de facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras. Esta reglamentación abre la oportunidad de formalización a título oneroso de aquellas personas naturales o jurídicas cuyo patrimonio neto sea superior a los setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes, o que sean propietarios, poseedores u ocupantes de otros predios rurales iguales o superiores a una UAF y aunque el derecho de acceder a formalización contemple el requisito de “no haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales”, los vacíos percibidos sobre los procedimientos para estas declaraciones pueden contribuir a alentar los procesos de acaparamiento.

Los vacíos catastrales, más la falta de regulación en el mercado de tierras, han conllevado a dinámicas de especulación, apropiación y acaparamiento. Dinámicas que, unidas a los procesos de degradación alejados de la aplicación de la función social y ecológica de la propiedad, determinan que prevalezca la concepción de la tierra como un bien que se valoriza a través del establecimiento de pasturas y otros usos, en detrimento de los ecosistemas naturales. Así esta dinámica se convierte en un círculo vicioso, en el que el Estado es participe dada su incapacidad en el control de los mercados ilegales, la desarticulación institucional y la falta de claridad sobre los procesos de formalización y adjudicación en estas áreas.

La desarticulación institucional en los procesos de adjudicación y formalización de tierras es evidente y la actuación de la Agencia Nacional de Tierras en el territorio es limitada, aunque prioritaria. Como responsable de “Adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la Nación, reversión de baldíos y reglamentos de uso y manejo de sabanas y playones comunales esta agencia enfrenta las dificultades de control por parte del Estado, por lo que su accionar requiere de estrategias integrales de intervención acompañadas por otras entidades del Estado. Esto se refleja en las dificultades presentadas en la realización de pilotos del catastro multipropósito que reflejaron la complejidad de la región y la necesidad de contar con instrumentos particulares para abordar la problemática de tierras. Cabe destacar que, en los planes de trabajo de corto y mediano plazo de la ANT, no se consideran prioritarios los municipios del Arco Noroccidental para avanzar procesos de formalización y adjudicación. En la misma línea la Unidad de Restitución de Tierras (URT) no cuenta con el recurso humano suficiente para avanzar en los diferentes procesos a su cargo en departamentos como Putumayo.

La gobernabilidad de la política de tierras se encuentra directamente articulada a los avances en materia de ordenamiento territorial. La reducción de conflictos de usos asociados a la dinámica de tierras depende de la capacidad de las entidades de articularse mejor en el territorio y actuar en línea con los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes (LOT y POT) y los demás relacionados con la protección ambiental del territorio. La Frontera Agrícola aun no hace parte de las directrices para adelantar los procesos agrarios.

Avances limitados en el desarrollo de mercados y alternativas productivas sostenibles

La ausencia de una demanda comercial relevante por productos amazónicos sostenibles es una de las principales fallas para generar alternativas sostenibles en el territorio. El mercado de productos regionales es limitado ya sea por fallas en los encadenamientos productivos, las capacidades de generar ofertas comerciales o fallas en la demanda. Programas orientados a la sustitución de cultivos de uso ilícito o generación de alternativas productivas no han sido eficientes en la consolidación de cadenas productivas y en el acceso a los mercados y a menudo no se incluyen prácticas de sostenibilidad acordes con las necesidades de la región. Adicionalmente, la región no cuenta con un portafolio integral de incentivos específicos para promover mercados sostenibles, incluido asistencia técnica, financiamiento, acceso a mercado. Programas actuales de cooperación como Visión Amazonía promueven procesos integrales de extensión rural con enfoque agroambiental que pueden ser fortalecidos para generar una oferta de productos sostenible. economías de subsistencia.

Las nuevas oportunidades de desarrollo productivo en la región recaen en la posibilidad del Estado de generar procesos de desarrollo tecnológico y gestión de conocimiento. Actualmente la región carece de centros de investigación agropecuaria (Agrosavia) que orienten el desarrollo productivo de la región, en tanto que Institutos del SINA como el SINCHI, están supliendo vacíos de investigación y desarrollo. De acuerdo con el Conpes 3934 de la Política de Crecimiento Verde, el Instituto Sinchi asume responsabilidades para esta región en lo que corresponde a “Fortalecer las capacidades de Investigación, desarrollo e innovación en bioeconomía y facilitar la colaboración y la transferencia de conocimientos y tecnologías”. Para ello se prevén expediciones de

biodiversidad para su caracterización y valoración, incluyendo posibles investigaciones en bioprospección, entre 2018 y 2030⁸⁷.

En la región prevalecen mercados ilegales de fauna, flora y recursos hidrobiológicos como alternativa productiva para las poblaciones locales, que evidencian las debilidades de la institucionalidad para el control y vigilancia. Si bien las Corporaciones de Desarrollo Sostenible han sido bastante activas en el mejoramiento de sus regulaciones para asegurar un manejo forestal sostenible, sus capacidades son limitadas para ejercer el adecuado control, así como de las entidades de control que, por función, deben acompañar el actuar de las Corporaciones.

Programas de Mercados Verdes y Biocomercio promovidos desde la institucionalidad ambiental son insuficientes y de bajo impacto, frente a los desarrollos económicos convencionales promovidos o los mercados ilegales. Esto permite concluir que las fallas de mercado no deben ser solo vistas desde las actividades de control y promoción que puedan hacerse desde la política ambiental, sino que adolecen de un involucramiento comprometido de otros sectores: defensa, agro, comercio.

Políticas sectoriales descontextualizadas

Las debilidades en la implementación de procesos de planificación territorial son igualmente evidenciadas en factores críticos como la expansión de vías informales o ilegales o la explotación de recursos naturales. Entidades sectoriales de nivel nacional en su función de planificación del territorio atienden actividades formales, pero no abordan desde su función el control de actividades ilegales o informales que recaen en el municipio o en sectores de defensa que no operan articuladamente en el territorio. Por ejemplo, el ente rector del sector transporte atiende lo competente al nivel nacional y regional, mientras entes territoriales asumen la planificación departamental y municipal en cabeza, así como las apuestas intermodales y multimodales fijadas en el PND y en el Plan Maestro de Transporte Intermodal, además del control de nuevas vías no planificadas.

En este escenario, ante la falta de recursos y las bajas capacidades de los entes territoriales, los planes departamentales o municipales progresivamente normalizan las vías informales que se van convirtiendo en ejes de desarrollo económico a lo largo de los cuales se consolidan los procesos de asentamiento rural.

El sector minero-energético no es ajeno a esta problemática, aunque existan actividades de exploración y explotación de minas e hidrocarburos reguladas y planificadas, estas generando conflictos de ambientales y sociales, que junto con las operaciones ilegales extracción de minerales quedan a cargo de los entes territoriales, sin estos contar con las capacidades necesarias para enfrentar los problemas asociados.

Limitados mecanismos de participación e incidencia

Se requieren esfuerzos en pro del ***mejoramiento de los procesos de formulación e implementación participativa de políticas, planes, programas y proyectos.*** La falta de información, duplicidad en la

87 <https://sinchi.org.co/files/DOCUMENTOS%20INSTITUCIONALES/INFORME%20DE%20GESTION/informe-de-gestion-2018.pdf>

documentación, contradicciones entre los acuerdos y el marco legal vigente, la baja claridad en las funciones y responsabilidades institucionales, el incumplimiento de los acuerdos de paz, y no contar con un enfoque diferencial hacia las comunidades, son todos factores que limitan la ejecución de los proyectos productivos agropecuarios.

Finalmente, la promoción de apuesta y cadenas productivas en la región depende del **establecimiento de sistemas de seguimiento y monitoreo participativo a la implementación de programas y proyectos**. No se trata sólo de hacer seguimiento a los procesos productos, a los acuerdos institucionales y de instrumentos de política; estos sistemas de seguimiento y monitoreo participativo se hacen imprescindibles en el marco de los procesos de ordenamiento territorial, para apuntar a un control efectivo de los territorios colectivos que siguen siendo presionados por la deforestación y los procesos de acaparamiento de tierras por parte de foráneos y con presiones violentas.

A pesar de los esfuerzos por aumentar los niveles de participación en la región, **aún se percibe un desconocimiento de los procesos de toma de decisiones institucionales, o baja representatividad de las comunidades locales en los mismos**. Si se analiza este tema desde un ángulo sectorial, la sensación de representatividad en los procesos de participación parece ser más baja en el sector minero energético, que se acompaña de una débil vinculación en los esquemas de gestión ambiental, dificultad para implementar los acuerdos del postconflicto, debilitamiento de la gobernanza, e impedimentos para dirimir conflictos socioambientales.

Por lo tanto, uno de los aspectos estratégicos identificados con importancia transversal en la región, es la necesidad de **fortalecer las instancias y procesos de participación para la toma de decisiones**, y de propiciar oportunidades para el **desarrollo de capacidades organizativas y comunitarias**. Si bien se registran fallas en los esquemas organizativos comunitarios para el desarrollo de proyectos agroecológicos, existen oportunidades validadas del aporte de los colectivos a la sostenibilidad, por ejemplo, a través de mecanismos de protección territorial de áreas de protección altamente afectadas. Avanzar en estos esquemas comunitarios depende también de la implementación de programas de educación enfocados a las particularidades regionales, de manera que se apunte a potenciar capacidades locales hacia la producción de valor agregado local.

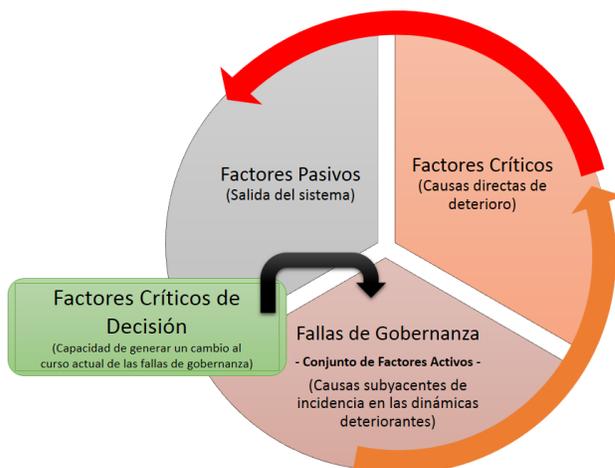
Ahora bien, hace falta avanzar en el reconocimiento de los pueblos indígenas y de sus formas de gobierno como autoridad territorial, particularmente por su importante rol en la conservación. Esto conlleva a la necesidad de avanzar en la reglamentación y fomento a la adopción de esquemas de control comunitario a la función social y ecológica de la propiedad; además de del fortalecimiento de las capacidades organizativas y de gestión comunitaria para el desarrollo productivo de base agroecológica.

No se ha avanzado en la adopción en el país de declaraciones internacionales en defensa de los derechos de las comunidades campesinas e indígenas. El campesino, se ha visto invisibilizado en la planificación regional desde el propio nivel nacional, pues a pesar de que el PND incluye Lineamientos de política para la agricultura familiar, campesina y comunitaria, en la Amazonía no participa en los esquemas participativos y representación en instancias de decisión. La adopción de la Declaración de la ONU sobre los derechos del campesinado de 2018 ofrece una ventana de oportunidad para avanzar en esa dirección.

12. Factores Críticos de Decisión - FCD

Una vez obtenidos los resultados de los aportes de los actores estratégicos consultados durante el segundo ciclo de talleres y consultas⁸⁸, y consolidadas las fallas de gobernanza, se identifican Factores Críticos de Decisión entendidos como los aspectos clave que deben ser incorporados para orientar decisiones estratégicas, es decir aquellas que tienen la capacidad de generar un cambio al curso actual de las fallas de gobernanza identificadas en el territorio. Siguiendo la hipótesis principal de la EAER, si se atienden las fallas de gobernanza se va a tener una incidencia directa sobre los Factores Críticos identificados en el análisis de incidencia, y por ende en la sostenibilidad territorial (*Figura 7. Momento de rol de los Factores Críticos de Decisión*).

Figura 7. Momento de rol de los Factores Críticos de Decisión.



Fuente: WWF-FCDS. Marco Ambiental Estratégico MAE de la ERAER-ANA, 2019.

En este sentido se proponen unos FCD transversales que orientan las acciones sombrilla en el territorio para promover procesos de desarrollo para una región más sostenible y que son determinantes para atender las fallas de gobernanza. Adicionalmente, se identifican otros FCD sectoriales, ambientales y territoriales que orientan el desarrollo de recomendaciones como se sintetizan en la Tabla 1.

Tabla 1. FCD sectoriales, ambientales y territoriales

Factores Críticos Transversales

1. Construcción de una Visión común para el desarrollo sostenible del ANA
2. Generación de políticas para el desarrollo sostenible para la región
3. Generación de políticas para frenar los procesos de asentamiento no planificado y la consecuente expansión de infraestructura y servicios.

⁸⁸ Al respecto ver Anexo Aportes de los actores estratégicos consultados durante el segundo ciclo de talleres y consultas

Hipótesis complementarias	Fallas de gobernanza	FCD sectoriales, ambientales y territoriales
La gobernabilidad, participación e incidencia de actores de la gobernanza territorial para la sostenibilidad	Debilidad en la implementación del ordenamiento territorial y productivo del territorio	Mecanismos para la equidad en la inversión territorial para la generación de capacidades institucionales de los entes territoriales y autoridades ambientales Fortalecimiento para la gestión participativa y articulada de los instrumentos de ordenamiento territorial
	Debilidades en la aplicación de la ley	Un modelo de gobernanza sustentado en transparencia y fiscalización y control estatal territorial para combatir actores violentos
	Limitados mecanismos de participación y seguimiento efectiva	Mecanismos para el fortalecimiento de gobernanza comunitaria Modelos de educación y concienciación frente a las dinámicas socioecológicas y sus impactos Apertura al cambio cultural y reconocimiento de la cultura amazónica; Empoderamiento multiactor de un modelo de desarrollo basado en la oferta ecosistémica
Políticas sectoriales coherentes a las características socioecosistémicas son la vía alternativa para disminuir la presión sobre el territorio.	Políticas sectoriales descontextualizadas	Políticas sectoriales orientadas al desarrollo sostenible para el ANA La institucionalidad innovadora, articulada e integrada para el desarrollo sostenible
La garantía sobre el derecho a la tierra redundante en apropiación para la defensa del territorio.	Vacíos legales y de capacidades para abordar procesos de apropiación y acaparamiento de la tierra	Gobernabilidad de la política de tierras

La regulación de los mercados de los recursos naturales es determinante en la sostenibilidad de su aprovechamiento.	Avances limitados en el desarrollo de mercados y alternativas productivas sostenibles	Planificación eficiente de los programas de sustitución de cultivos ilícitos Cadenas fuertes de mercados sostenibles y diferenciados
--	---	---



13. Visión para la región del ANA a 2030

Los resultados del análisis de fallas de gobernanza demuestran la necesidad de una política estatal que fije los derroteros para la región y de los lineamientos sectoriales y territoriales a nivel regional⁸⁹. Para la región se han abordado estrategias temáticas y sectoriales, escenarios y propuestas técnicas de ordenamiento territorial, las cuales constituyen insumos clave para la construcción de una visión desde esta Evaluación Ambiental Estratégica.

En particular, desde la política ambiental se define la Estrategia para la gestión de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en la región Amazónica colombiana (EGIBRAC). Esta estrategia parte de reconocer la interdependencia entre los sistemas sociales y ecológicos, y las propiedades que de esta interrelación emergen... () y se constituye en un instrumento orientador de las decisiones de política pública frente al desarrollo de la región, transformando la idea de una región marginal y conflictiva, a la de una *región proveedora de bienestar humano para el país y para el planeta* (MADS-Sinchi, 2014).

Esta Estrategia determina ciertos conceptos relevantes para la construcción de una visión como los siguientes:

Región proveedora de bienestar humano para el país y para el planeta
(EGIBRAC, MADS-Sinchi, 2014)
“Ha mejorado la resiliencia de los sistemas socio-ecológicos, la distribución justa y equitativa de sus beneficios y la calidad de vida de la población amazónica”
(EGIBRAC, MADS-Sinchi, 2014)
Se ha avanzado en la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en la región amazónica.
(EGIBRAC, MADS-Sinchi, 2014)

En la misma línea y de acuerdo con la iniciativa “Amazonía Posible y Sostenible” (Cepal y Patrimonio Natural, 2013), la ausencia de una visión nacional “ha seguido un patrón resultante de la suma de proyectos individuales de la cooperación internacional, la población que ha migrado al territorio, los actores locales tradicionales, los intereses de compañías que buscan la explotación del territorio e inclusive, la ilegalidad”. A partir del estudio, formulan la visión estratégica de largo plazo se plantea con un horizonte para el año 2050. Según Amazonía Posible y Sostenible, la visión para la Amazonia debe integrar sus características ecológicas y sociales, al igual que las tendencias, oportunidades y tensiones, en donde la conservación, y el aprovechamiento sostenible deben ser la principal apuesta para la región.

“La visión propuesta de desarrollo para la Amazonia colombiana, debe tener como punto de partida y referente permanente las características biogeográficas, el estado de los ecosistemas naturales, y la valoración actual y las tendencias de precios relacionados con los servicios ambientales y el capital natural presente en la región”.
Amazonía Posible y Sostenible, (Cepal y Patrimonio Natural, 2013)

Por su parte, el fallo de la Corte Suprema de Justicia mediante la Sentencia STC4360-2018 de abril 5 de 2018, incluye una serie de órdenes dirigidas a varias entidades del Gobierno, con el fin de reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero. Dentro de las órdenes se encuentra, constituir “Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (PIVAC)”,

⁸⁹ Al respecto ver Documento Marco Ambiental Estratégico MAE de la presente EAER-ANA

pacto que debe ser construido en conjunto por el Gobierno, los jóvenes accionantes, organizaciones científicas y de investigación, personas afectadas por la deforestación y el cambio climático, y la comunidad en general. Mediante el pacto se deben estipular medidas intergeneracionales para la adaptación al **cambio climático** que permitan garantizar la **vida del Amazonas** colombiano, como “sujeto de derechos”, con compromisos con responsabilidades comunes pero diferenciadas⁹⁰.

Reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero

Sentencia STC4360-2018 de abril 5 de 2018

En ese sentido, la propuesta de ordenamiento territorial propuesta por el Modelo de ordenamiento territorial regional de la Amazonía colombiana MOTRA, el cual define lineamientos para orientar o re-orientar el modelo de ocupación del territorio, entendiendo “un orden deseado” base para la planificación territorial y el logro de mejores condiciones en la calidad de vida de las poblaciones. Estos lineamientos se construyeron, a partir de un análisis de las condiciones naturales del territorio, su población y el impacto de sus acciones, asentamientos e infraestructura y el marco legal institucional. A través del MOTRA se consolidan áreas homogéneas que explican el modelo actual de ocupación del territorio, se constituyen en bases para la subregionalización, y a partir de ello se formulan propuestas para orientar el modelo futuro.

En línea con esto, el Plan Nacional de Desarrollo, acoge para la Visión de la región propuesta por el MOTRA y plantea tres objetivos que requieren la articulación del os pacto por la sostenibilidad, por el transporte y la logística, por los servicios públicos de calidad y eficientes, y el pacto de los recursos minero-energéticos.

La región de la Amazonia, como parte del bioma amazónico, es un territorio vital para Colombia y el mundo. Esta región, contribuye a la regulación climática, la retención de carbono, el abastecimiento de agua, y alberga una amplia diversidad biológica.

Pacto por la región amazónica: “Un desarrollo y crecimiento económico, en línea con la preservación del patrimonio natural y cultural, en función de un modelo de desarrollo sostenible y diferencial”

Objetivos:

- a) Proteger y conservar los ecosistemas de la Amazonia como garantía para la equidad intergeneracional;*
- b) Consolidar un sistema de transporte Intermodal en la Amazonia y mejorar la prestación de servicios en las áreas rurales;*
- c) Desarrollar modelos productivos sostenibles asociados a la agrobiodiversidad y al biocomercio de la Amazonia*

Bases del PND, 2018

Con los elementos anteriores la EAER propone la siguiente Visión, en aras de orientar la construcción de políticas, la articulación de la oferta del Estado y promover acuerdos multiactor que promuevan procesos de transformación hacia la sostenibilidad en el Arco Noroccidental de la Amazonia.

VISIÓN PARA EL ARCO NOROCCIDENTAL AMAZONICO (EAER)

⁹⁰ http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_c947ae53aeb447bd91e8e9a315311ac5



Al 2030, el Arco noroccidental de la Amazonia transita hacia un modelo de desarrollo sostenible y diferencial, fortaleciendo la gobernanza territorial para la conservación, la protección y la gestión del patrimonio natural y cultural, como fundamento de la integridad del territorio, el bienestar de la población y la equidad intergeneracional

Esta Visión es la base para la generación de las recomendaciones y modelos de ocupación que se presentan en las secciones siguientes.

14. Prioridades de los actores estratégicos

Una vez surtido el segundo ciclo de talleres, los actores, convocados a generar recomendaciones para atender las causas directas e indirectas de los procesos de insostenibilidad regional, priorizaron las siguientes recomendaciones estratégicas (Tabla 2).

Tabla 2. Prioridades de los actores estratégicos

Recomendaciones de carácter estratégico		
Tipología de instrumentos de política	Recomendaciones	Prioridad
Planificación	Modelos productivos alternativos amazónicos	Alto
	Validar ordenamiento indígena	Medio
	Revisión marcos normativos (sustracción tierras, etc.)	Alto
	Planificación intersectorial	Medio
	Integración planes departamentales	Medio
	Definición de objetivos metas sectoriales	Medio
	Estrategias subregionales	Medio
	Política regional	Medio
Comando y control	Planes prediales: participativos y producción predial	Medio
	Autoridad ambiental indígena	Alto
	Monitoreo y seguimiento	Medio
	Control territorial	Medio
Regulación indirecta	Monitoreo territorios indígenas	Medio
	Instrumentos económicos y financieros económicos	Medio
Socioinstitucional	Educación	Alto
	Instancias regionales de participación	Medio
	Fortalecimiento de capacidades entes territoriales	Alto
	Participación en la implementación planes posacuerdo	Medio
	Investigación, ciencia, innovación alternativas tecnología	Medio
	Articulación interinstitucional	Medio
	Actualizar información	Medio
	Presencia y cobertura instituciones regionales	Medio
Divulgación del POT	Medio	
Alto		
Medio		
Bajo		

Fuente, este estudio

Dentro de las recomendaciones estratégicas, la más recurrente, se orienta a la necesidad de transitar a modelos de desarrollo alternativos, basados y acordes a la oferta natural amazónica.

Es menester destacar que la educación se presenta, particularmente desde las instancias regionales, como la segunda prioridad. Esta educación se define de manera integral, no solo en relación con el conocimiento requerido para transitar a dichos modelos de desarrollos alternativos amazónicos, sino en la generación de conocimiento que permita el fortalecimiento de las organizaciones sociales para la gobernanza territorial, lo que implica, asimismo, mayor formación en aspectos políticos, legales, y de planificación.

Dada la presencia de territorios étnicos, se destaca la necesidad de fortalecer y reconocer los procesos de ordenamiento ambiental de los territorios indígenas y étnicos; así como la generación del marco legal para el reconocimiento de autoridades ambientales indígenas.

La gobernanza es validada como uno de los temas estratégicos de la sostenibilidad, y en tal sentido el fortalecimiento para la participación amplia y efectiva en instancias de planificación y toma de decisiones frente a los desarrollos regionales, por parte de los actores sociales, constituye una de las demandas priorizadas.

Le sigue en importancia el fortalecimiento de capacidades de los entes territoriales, corporaciones autónomas regionales y demás entidades que deben estar presentes en el territorio. Al respecto, se menciona la baja capacidad de las alcaldías para, por ejemplo, dar cumplimiento a la Sentencia 4360 del 2018; la ausencia de las entidades de ciencia y tecnología que deberían estar generando los modelos de desarrollo productivos para la región y la institucionalidad para los esquemas de extensión rural requerido. Resalta la falta de presencia institucional en uno de los factores más críticos, relacionado con el derecho a la tierra.

Así mismo, la demanda por contar con un sistema de financiamiento coherente con los modelos de desarrollo requeridos para la región y sus pobladores.

Desde los actores del orden nacional cabe destacar que las prioridades se enfocan a la necesidad de contar con una política de desarrollo sostenible para la región que concerte una visión común para la región, que concrete objetivos y meta sectoriales acordes a la visión, que disponga de las estrategias de articulación intersectorial y de los mecanismos para la implementación participativa de la política en mención.

Finalmente, se da prioridad al control territorial, no estrictamente desde la fuerza policiva, más bien desde los mecanismos sociales organizativos que impliquen proceso de apropiación y defensa del territorio.

15. Recomendaciones para el desarrollo sostenible del ANA

Esta sección recoge el conjunto de recomendaciones estratégicas a partir de las fallas de gobernanza, así como del análisis de la síntesis de restricciones, barreras, oportunidades y potencialidades, actuales y futuras, incluyendo las realidades recogidas en materia de capacidades institucionales del Arco Noroccidental de la Amazonia.

Inicialmente se identifican recomendaciones generales, orientadas a atender las fallas de gobernanza identificadas y otras más específicas orientadas a las políticas ambientales, sectoriales y a las políticas priorizadas a los fines de la EAER-ANA. En segunda instancia se presenta un conjunto de recomendaciones de política de carácter regional, en el sentido que se consideran indispensables al logro de cada una de las transiciones a la sostenibilidad propuesta.

Se detallan los lineamientos y criterios, así como de los actores competentes de las políticas rurales y del posconflicto debe incorporar en sus instrumentos de planificación y administrativos, para asegurar su cuota de contribución a los compromisos nacionales e internacionales en materia de biodiversidad, cero deforestación y adaptación-mitigación de cambio climático; así como al aporte a la construcción de la paz regional.

Estas recomendaciones, dejan sentadas las bases para el plan de involucramiento con los actores y sectores competentes tanto sectoriales como de la institucionalidad ligada al posconflicto que tienen incidencia directa en la planificación, el ordenamiento y uso del territorio, teniendo en

cuenta la posición estratégica del Arco Noroccidental de la Amazonia, su importancia regional, nacional y global, en el marco de la conservación de la biodiversidad, la regulación del clima y el freno a la deforestación.

Algunas recomendaciones se presentan en varias secciones dado que su competencia puede estar en el ámbito estratégico, sectorial, territorial, transversal o según políticas priorizadas. En tal sentido y a los fines de una mayor practicidad, se recomienda revisar las recomendaciones según atiendan a (utilice el link):



- ✓ [Recomendaciones estratégicas](#)
- ✓ [Recomendaciones, criterios y lineamientos a la política ambiental](#)
- ✓ [Recomendaciones, criterios y lineamientos a las políticas sectoriales](#)
- ✓ [Recomendaciones, criterios y lineamientos a los entes nacionales en materia de ordenamiento territorial](#)
- ✓ [Recomendaciones, criterios y lineamientos a las políticas priorizadas](#)
- ✓ [Recomendaciones y lineamientos a políticas transversales](#)

15.1 Recomendaciones estratégicas

Las recomendaciones estratégicas de la Evaluación se orientan a atender las fallas de gobernanza identificadas, entendiendo que, a través del fortalecimiento de la gobernanza territorial, la región podrá transitar hacia modelo de desarrollo más sostenibles.

15.1.1 Debilidad en la implementación del ordenamiento territorial y productivo

Para atender esta falla es necesario que en el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) se generen desde el nivel central y en concertación con los niveles departamental y municipal, lineamientos de ordenamiento territorial y productivo más específicos para la región, acordes con escenarios de largo plazo acordados con los tomadores de decisiones del territorio. Estos lineamientos deben incluir medidas puntuales para zonificar el ANA y definir las áreas donde se deben desarrollar sistemas productivos, zonas con moratoria

para la extracción de recursos naturales, figuras nuevas de conservación, entre otras. La implementación de estos lineamientos requiere de una estrategia específica para la región que involucre a los sectores productivos de mayor incidencia, los entes territoriales y fortalezca las Comisiones de Ordenamiento Territorial. Las recomendaciones específicas para abordar esta falla son:

Recomendaciones	Entidades competentes
Diseñar una estrategia para el fortalecimiento de los municipios para la implementación lineamientos e instrumentos de ordenamiento territorial y productivo. Esto incluye la generación de herramientas de planeación para los municipios amazónicos que permita guiar la formulación de POT modernos, la aplicación efectiva del MOTRA y la implementación de criterios de sostenibilidad territorial acordes con la región.	<p><i>Entidad líder:</i> DNP</p> <p><i>Participan:</i> –MADR y entidades adscritas – CDS – PNN – IGAC – Entes territoriales</p> <p><i>En coordinación con:</i> autoridades indígenas (o de otros territorios colectivos) – MinInterior</p>
Fortalecer las Comisiones de Ordenamiento Territorial para hacer seguimiento al cumplimiento de los lineamientos nacionales y la implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial (POT), de competencia municipal	<p><i>Entidad líder:</i> DNP</p> <p><i>Participan:</i> MADR y entidades adscritas – MADS – PNN – Entes territoriales</p>
Liderar una estrategia del cierre de frontera agropecuaria y favorecer la implementación y ajuste de la frontera agraria por parte de los entes territoriales	<p>Entidades líder: MADR - UPRA, MADS</p> <p>Participan: CDS – Entes territoriales</p> <p>En coordinación con: gremios agropecuarios y productores</p>
Evaluar la definición e implementación de figuras alternativas de conservación para las áreas de alta biodiversidad en traslape con resguardos indígenas o territorios comunitarios, así como para la gestión de corredores de conectividad al interior de paisaje productivos	<p>Entidad líder: MADS</p> <p><i>Participan:</i> CDS – PNN – MADR – autoridades indígenas territoriales</p>
Definir políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos que eviten la expansión de la población hacia zonas recientemente deforestadas	<p><i>Entidad líder:</i> Departamentos</p> <p><i>En coordinación con:</i> Municipios, resguardos indígenas , DNP</p>
Lineamientos para orientar la planificación e inversión en vías secundarias y terciarias desde los planes de ordenamiento territorial, incluyendo en su planificación criterios ambientales, impactos acumulativos y sinérgicos, en procesos de pre-factibilidad.	<p><i>Entidades líder:</i> DNP – MinTransporte</p> <p><i>Participan:</i> MADS – CDS – Entes territoriales</p>

Recomendaciones	Entidades competentes
Diseñar una estrategia para el fortalecimiento de los municipios para la implementación lineamientos e instrumentos de ordenamiento territorial y productivo. Esto incluye la generación de herramientas de planeación para los municipios amazónicos que permita guiar la formulación de POT modernos, la aplicación efectiva del MOTRA y la implementación de criterios de sostenibilidad territorial acordes con la región.	<i>Entidad líder:</i> DNP <i>Participan:</i> –MADR y entidades adscritas – CDS – PNN – IGAC – Entes territoriales <i>En coordinación con:</i> autoridades indígenas (o de otros territorios colectivos) – MinInterior
Lineamientos para evitar inversiones en vías no planificadas o ilegales	<i>Entidades líder:</i> DNP – MinTransporte – Entes territoriales
Fortalecimiento de capacidades (financieras y humanas) para entes territoriales de municipios con altos valores de biodiversidad y CDS, que favorezcan la implementación y seguimiento al ordenamiento territorial	<i>Entidad líder:</i> DNP – Minhacienda <i>Participan:</i> Entes territoriales, CDS. MADS
Desarrollar una estrategia para el ordenamiento y monitoreo de las áreas de exploración, explotación de minerales e hidrocarburos que incluya áreas en moratoria para la implementación de procesos de extracción de minerales en áreas de la reserva forestal, zonificación de áreas para la restauración de ecosistemas y áreas de conservación.	<i>Entidad líder:</i> MinMinas <i>Participan:</i> MADS – CDS

15.1.2 Vacíos legales y de capacidades para abordar procesos de apropiación y acaparamiento de la tierra

Atender esta falla requiere desarrollar una estrategia específica para la región orientada a la formalización y adjudicación de tierras y derechos de uso en áreas no-adjudicables, que incluya instrumentos que incentiven la conservación del bosque, así como los necesarios para hacer seguimiento al uso del suelo y los conflictos asociados.

Recomendaciones	Entidades competentes
Desarrollar una estrategia de formalización de tierras específica para la Amazonía que incluya instrumentos de seguimiento	<i>Entidades líder:</i> MADR-ANT <i>Participan:</i> MADS – CDS – IGAC – IDEAM – Entes territoriales
Desarrollar e implementar estrategia conjunta para controlar el mercado ilegal de tierras	<i>Entidades líder:</i> MADR-ANT <i>Participan:</i> SuperNotariado – MADS – CDS – IGAC – Entes territoriales

Diseñar instrumentos de adjudicación y formalización de acceso a la tierra específicos para el ANA que establezcan obligaciones para la conservación de ecosistemas naturales	<i>Entidades líder:</i> MADR – ANT <i>Participan:</i> MADS – CDS – IDEAM – IGAC – Entes territoriales
Implementar incentivos tipo PSA como instrumento complementario a los instrumentos de formalización de tenencia que promuevan conservación del bosque y los ecosistemas naturales (recursos del impuesto de carbono, regalías, compensaciones)	<i>Entidad líder:</i> MADS – MinHacienda <i>Participan:</i> MADR – CDS – IGAC – Entes territoriales
Priorizar la implementación del catastro multipropósito en los municipios del Arco Noroccidental y diseñar esquemas complementarios para hacer monitoreo del uso del suelo	<i>Entidades líder:</i> IGAC – Entes territoriales <i>Participan:</i> ANT – MADR – MADS – CDS <i>En coordinación con:</i> Mesa Permanente de Concertación de Pueblos y Organizaciones Indígenas
Fortalecer y promover esquemas colectivos comunitarios para el ejercicio de la territorialidad y la protección de los ecosistemas naturales	<i>Entidades líder:</i> MADR – ANT <i>Participación:</i> MinInterior – MADS – CDS – IGAC – Entes territoriales <i>En coordinación con:</i> autoridades indígenas (o de otros territorios colectivos)
Definir instrumentos novedosos para adjudicar derechos de uso de la tierra a comunidades en áreas no-adjudicables, como estrategia para promover esquemas comunitarios de manejo forestal sostenible.	<i>Entidades líder:</i> MADR – ANT <i>Participación:</i> MinInterior – MADS – CDS – IGAC – Entes territoriales <i>En coordinación con:</i> representantes de comunidades campesinas, autoridades indígenas (o de otros territorios colectivos)
Impulsar los procesos de restitución de derechos territoriales con grupos étnicos, de manera integrada con los procesos de reparación colectiva	<i>Entidades líder:</i> MADR – ANT <i>En coordinación con:</i> MinInterior – MADS – CDS – IGAC – Entes territoriales
Desarrollar una estrategia que genere capacidades en la autoridades ambientales para el saneamiento de áreas protegidas y detener (estabilización) el uso y ocupación por parte de colonos	<i>Entidad líder:</i> MADS, PNN, Corporaciones, entes territoriales. Ministerio de Hacienda

15.1.3 Debilidades en la aplicación de la ley

Abordar las fallas relacionadas con la aplicación de la Ley en la región del ANA requiere de un proceso articulado en que las diferentes entidades del Estado acuerden una estrategia de control territorial. Esta estrategia debería incluir mecanismos de monitoreo, control y vigilancia de las actividades como la expansión de vías, la extracción ilícita de minerales y otros recursos naturales, el acaparamiento de tierras y los cultivos ilícitos.

Recomendaciones	Entidades competentes
Estrategia integral para el control de delitos conexos: acaparamiento y apropiación de baldíos, extracción ilícita de minerales, apertura de vías ilegales y cultivos ilícitos-	<i>Entidades líder:</i> Presidencia – MinDefensa (Dirección de Políticas y consolidación de la seguridad), Fiscalía, Procuraduría, Contraloría <i>Participan:</i> MADS – MinHacienda- Unidad de Información y Análisis Financiero) – CDS, Minminas – MinTransporte – Fuerza Pública <i>En coordinación con:</i> Entes territoriales, organismos de control – veedurías ciudadanas – comunidades indígenas
Fortalecimiento normativo y aplicación de la ley frente a los delitos agrarios y ambientales, principalmente a la actualización normativa en lo que respecta a acaparamiento y la apropiación de tierras (tipificación del delito, definición de penas)	<i>Entidades líder:</i> MADS – MADR <i>Participan:</i> DNP – ANT – CDS – Entes territoriales
Inventario de vías terciaria y monitoreo a la apertura de nuevas vías	<i>Entidad líder:</i> Mintransporte <i>Participan:</i> Invias – MinDefensa – MADS – CDS INVIAS, GOBERNACIONES
Fortalecer las capacidades de las CDS para el control de tráfico ilegal de fauna, flora y recursos hidrobiológicos, así como el control de procesos de aprovechamiento forestal	<i>Entidades líder:</i> MADS — CDS <i>En coordinación con:</i> MinDefensa – Fuerza pública
Reglamentación que permita declarar la ilegalidad de las vías y defina estrategias de restauración	<i>Entidades líder:</i> CDS <i>Participan:</i> MADS – MinTransporte
Seguimiento y reporte de actividades de extracción ilícita de minerales	<i>Entidad líder:</i> MinMinas <i>Participan:</i> MinDefensa – Mindefensa,CDS – MADS , Fiscalía

Reforzar el control de vías ilegales nuevas en áreas de la Reserva Forestal y Parques Nacionales	<i>Entidades líder:</i> MinTransporte – MinDefensa, Fiscalía <i>En coordinación con:</i> MADS – PNN – CDS
Mecanismos para asegurar la trazabilidad de inversiones asociadas a actividades ilícitas, incluida la deforestación y el acaparamiento de tierras.	<i>Entidad líder:</i> DNP – MinHacienda y entidades adscritas <i>En coordinación con:</i> CGR, DIAN, SuperNotariado, SuperIndustria y Comercio, DIAN, Fiscalía
Estrategia regional para generar conciencia sobre actividades formales, informales y legales como estrategia para fortalecer la aplicación de la ley	<i>Entidades líder:</i> Entes territoriales, CDS, MADR, MinCultura.

15.1.4 Avances limitados en el desarrollo de mercados y alternativas productivas sostenibles

La región del ANA requiere de una estrategia decidida para la promoción de una matriz económica basada en bienes y servicios derivados de la oferta amazónica que incluyan criterios de sostenibilidad y favorezcan el manejo integral del bosque. La producción sostenible debe constituirse en la alternativa para el cierre de la frontera agrícola, por lo que es necesario avanzar en estrategias específicas que promuevan la generación de una oferta consistente y la consolidación de una demanda por productos sostenibles a nivel local, nacional e internacional.

Recomendaciones	Entidades competentes
Desarrollar una estrategia de nivel nacional para promover la producción sostenible en la región del ANA basada en lineamientos específicos de escala sectorial y territorial que articulen la oferta institucional hacia el cumplimiento de metas concretas	<i>Entidades líder:</i> MADR - ADR - DNP <i>En coordinación con:</i> MADS, ART, CDS, MinComercio, MinTransporte
Direccionamiento en la gestión del conocimiento, el desarrollo tecnológico y la innovación hacia procesos de producción sostenibles en la región (SNIA, Institutos de Investigación Ambientales)	<i>Entidades líder:</i> MADR – ADR - <i>Participan:</i> MADS – DNP – CDS <i>En coordinación con:</i> SINCHI – Agrosavia, U. Amazonas
Diseño e implementación de un portafolio de instrumentos económicos dedicados para la región amazónica que promuevan transformación productiva,	<i>Entidades líder:</i> MADR – UPRA <i>Participan:</i> MADS - DNP

manejo integral del bosque, conservación de áreas naturales y arreglos productivos que mejoren la conectividad, en el marco de política nacional de crecimiento verde.

Fortalecer la cadena de productos amazónicos desde el sector agropecuario focalizando en productos de alto valor y nichos especializado

Entidades líder: MADR – Mincomercio

En colaboración con: mesas sectoriales gremios productivos – organizaciones campesinas / productores

Ajustes normativos para promover el manejo integral del bosque y la agroforestería con comunidades locales. Concesiones forestales

Entidades líder: MADS – CDS

Diseño e implementación de esquemas de asistencia técnica integrales para la producción sostenible, el manejo sostenible del bosque, el enriquecimiento de rastrojos, la conservación de cuencas y la restauración basados en criterios de sostenibilidad y planificación predial

Entidades líder: MADR MADS - CDS

Esquemas educativos que favorezcan la generación de una cultura amazónica productiva basada en la oferta natural existente

Entidades líder: Mineducación, MADR, MADS

Diseñar e implementar estrategias de acceso a mercado para productos sostenibles y ecoturismo, incluyendo compras públicas. Política de promoción de Prod no maderables? Respecto de ecoturismo; No debería proponerse una política de ecoturismo para los parques del ANA? NO serian un objetivo directo de necesario desarrollo economico? Pueden ser la estaretgoia de senderismo una forma de dar remntabilidad a los PNN, y de inclusión social en los beneficios?

Entidades líder: MinComercio

En coordinación con: Cámaras de Comercio

15.1.5 Políticas sectoriales descontextualizadas

Es necesario contar con desarrollos normativos sectoriales articulados a una visión común para el ANA. Los resultados de la evaluación identifican la demanda por lineamientos y estrategias para el desarrollo de infraestructura vial, minero-energética y productiva con criterios de sostenibilidad acordes con las características de la región. Igualmente es necesario definir áreas prioritarias para la inversión y el desestimulo a inversiones públicas en áreas de deforestación reciente.

Recomendaciones	Entidades competentes
Lineamientos y mecanismo económicos para restaurar accesos viales en áreas recientemente deforestadas para cerrar el proceso de expansión y recuperar la cobertura vegetal.	<i>Entidades líder:</i> MinTransporte <i>Participan:</i> MinComercio – MADS, CDS?
Desarrollar una estrategia de conectividad vial acorde con las necesidades regionales a partir de la generación de lineamientos e incentivos a la promoción de infraestructura vial verde y el desincentivo a la normalización de vías terciarias no planificadas	<i>Entidades líder:</i> MinTransporte – <i>Participan:</i> Mesa Sectorial para el Desarrollo de Infraestructura de Transporte en la Amazonía, Invías, Mincomercio – MADS – MinHacienda <i>En coordinación con</i> DNP
Estrategia integral para la restauración de áreas de degradadas incluyendo estrategias de manejo con fines productivos	<i>Entidades líder:</i> MADS – CDS – MADR
Promover una estrategia electrificación rural y urbana diferenciada con base en fuentes no convencionales de energía renovable	<i>Entidades líder:</i> Minminas – MVCT – MADR <i>Participan:</i> MADS – CDS – DNP – Entes territoriales
Desarrollar una estrategia de transporte acorde con las necesidades regionales para asegurar una oferta de productos sostenibles	<i>Entidades líder:</i> Mintransporte, MADS, Aerocivil, FAC
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer de la Mesa Sectorial para el Desarrollo de Infraestructura de Transporte en la Amazonía • Desincentivar la normalización de vías terciarias no planificadas 	
Desarrollar e implementar una estrategia para el desarrollo de infraestructura vial verde	<i>Entidades líder:</i> Mintransporte, MADS
Articular las estrategias de desarrollo productivo de PNIS, PDET y otros programas relacionados para cumplir con criterios de sostenibilidad ambiental y la promoción de esquemas productivos acordes con la frontera agraria y la oferta amazónica	<i>Entidades líder:</i> Presidencia – MADR – MADS – ART, CDS
Liderar procesos participativos para la planificación productiva y la conformación de clusters de producción agropecuaria sostenible	<i>Entidades líder:</i> DNP- MADR – MADS Entes territoriales

Promover una estrategia público - privada para la definición de planes empresariales para la reforma energética regional y el retiro progresivo de la actividad basada en recursos naturales no renovables

Entidades líder: DNP – MinMinas – MADR – Minminas, MADS

En coordinación con: Cámaras de Comercio – gremios agropecuarios y productores

Desestimular las inversiones públicas en áreas de deforestación reciente y , fuera de la frontera agropecuaria o en zonas con presencia de restricción y vías ilegales

Entidades líder: DNP – MinHacienda Hacienda

15.1.6 Limitados mecanismos de participación e incidencia

La implementación de una visión común de desarrollo para el ANA requiere de la participación e incidencia efectiva de la sociedad civil, tanto en lo urbano como en lo rural. En este sentido, se requiere del concurso de todos los sectores para implementar mecanismos que aseguren la adecuada participación en la toma de decisiones, el desarrollo de proyectos y programas y la defensa del territorio. Para ellos se proponen las siguientes recomendaciones.

Recomendaciones	Entidades competentes
Fortalecimiento de capacidades para favorecer la participación comunitaria en la planificación del territorio alrededor de una visión común de desarrollo sostenible	<i>Entidades líder:</i> MinInterior – DNP – Entes territoriales <i>Participan:</i> MinEducación – CDSMinisterio de educación Ministerio de cultura
Facilitar mecanismos de acceso a información para la toma de decisiones a nivel local – comunitario	<i>Entidades líder:</i> DNP <i>Participan:</i> IDEAM, UPRA, IGAC, Institutos de Investigación
Mejoramiento de los procesos de formulación e implementación participativa de proyectos	<i>Entidades líder:</i> MinInterior – DNP – Entes territoriales
Fortalecer modelos educativos locales que favorezcan la preservación de las culturas y valores locales que promuevan un desarrollo acorde con el contexto amazónico	<i>Entidades líder:</i> DNP – MADR – MADS – Mineducación, Entes territoriales <i>En coordinación con:</i> gremios agropecuarios y productores – organizaciones campesinas e indígenas productoras
Fortalecer la presencia de la fuerza pública y sector justicia para proveer garantías de seguridad en territorio, protección a líderes sociales y articulación con procesos comunitarios	<i>Entidades líder:</i> MinDefensa – MinInterior <i>En coordinación con:</i> Entes territoriales, MinJusticia
Facilitar a la población mecanismos para hacer seguimiento de las inversiones del Estado en el territorio, particularmente las relacionadas con la implementación del Acuerdo de Paz.	<i>Entidades líder:</i> Presidencia DNP – MinInterior – Entes territoriales

15.2 Recomendaciones, criterios y lineamientos a la política ambiental

Recomendación	Lineamientos
Promoción de alianzas y acuerdos multiactor	<p>Acuerdos público-privados y sociales para la definición de las medidas de gestión ambiental y social acorde a la jerarquía de mitigación enfocadas en la planeación territorial y zonificación de acciones para el desarrollo productivo, fortalecimiento de modelos productivos sostenibles basados en iniciativas locales con enfoque sostenible y de compensación ambiental efectiva agregada en zonas estratégicas con impacto territorial positivo.</p>
	<p>Promover acuerdos de conservación y aprovechamiento del bosque en áreas de influencia directa de las AP de manera que contribuyan al manejo efectivo de las áreas de conservación y al buen vivir de las poblaciones locales.</p>
	<p>Promover acuerdos con grandes y pequeños productores en pro de garantizar la función social y ecológica de la propiedad, incluyendo acuerdos cero deforestación y desarrollo bajo en carbono</p>
	<p>Promover acuerdos regionales para el reconocimiento y la adopción de los corredores ecológicos y étnicos</p>
	<p>Promover acuerdos interétnicos-sociales para la definición de áreas comunes de protección.</p>
	<p>Promover alianzas público privadas: cero deforestación y compras al interior de la Frontera Agraria mediante el ordenamiento productivo de la frontera y el avance en la implementación de modelos de formalización de la propiedad y/o el uso condicionado en áreas de importancia estratégica para la conservación y la conectividad ecosistémica.</p>
Apoyo y promoción a las apuestas y cadenas productivas basadas en la oferta amazónica	<p>Generar proyectos inclusivos de las comunidades étnicas y colectivos organizados en procesos de restauración en territorios ancestrales y áreas para la conectividad ecológica y étnica</p>
	<p>Generar proyectos productivos inclusivos de las comunidades étnicas y colectivos organizados en zonas de amortiguación como mecanismo de protección frente a la expansión de la Frontera Agrícola</p>
Desarrollo de capacidades organizativas locales y comunitaria	<p>Promover procesos de registro de reservas de la sociedad civil y reconocimiento de otras formas efectivas de conservación del territorio a escala local y regional de gobernanza comunitaria.</p>

Recomendación	Lineamientos
Fortalecimiento de los procesos de licenciamiento ambiental	Generar un diagnóstico de impactos frente al poblamiento, la demanda de servicios ambientales y las presiones sobre el paisaje causadas por la conectividad vial existente en la actualidad asociada a los proyectos de infraestructura vial
	Adelantar un diagnóstico de impactos frente a la contaminación de aguas y suelos y afectaciones a la biodiversidad causadas por la explotación minero energética y definir medidas de prevención y compensación de daños con enfoque territorial.
Fortalecimiento para la gestión participativa y articulada de los instrumentos de ordenamiento territorial	Fortalecer los esquemas compartidos de manejo en áreas traslapadas en los que dos autoridades públicas de carácter especial definen como pares las medidas de manejo sobre un territorio, con esquemas novedosos de sostenibilidad financiera para la implementación e.g., de los Regímenes Especiales de Manejo.
	Generar nuevas figuras de conservación y co-gestión de áreas protegidas incluyendo esquemas de gobernabilidad indígena y otros colectivos organizados.
	Reconocer jurídicamente los mecanismos para protección y valoración social de corredores ecológicos y étnicos de movilidad de los pueblos indígenas e inclusión de sitios sagrados, como sitios de importancia estratégica para la protección de valores culturales y naturales de la región.
	Apoyar la identificación de determinantes ambientales para la planificación y el ordenamiento de los territorios colectivos étnicos desde su cosmovisión
	Reglamentar las Estrategias Complementarias de Conservación, incluyendo las figuras étnicas, colectivas y de desarrollos privados locales y regionales, de gobernanza pública, privada y comunitaria.
	Reglamentar usos al interior de las áreas protegidas, aprovechando la nueva ley SINAP para definir diferencialmente usos permitidos al interior, para habitantes previos a la declaratoria de las áreas protegidas y los posteriores a la declaratoria con condiciones particulares.
	Desarrollar modelos innovadores de co-manejo y administración de las áreas protegidas habitadas por población campesina.

Recomendación	Lineamientos
	Ampliar las categorías incorporando el reconocimiento de estrategias de conservación asociadas a actividades productivas: Vías verdes – Parques lineales; Áreas protegidas para la agrobiodiversidad, Zonas protegidas para la conservación de los recursos naturales no renovables (con moratorias para la explotación gradual de las generaciones futuras)
Generación de los instrumentos económicos para el desarrollo sostenible con criterios amazónicos	Generar la ruta para la planificación unificada entre los diferentes operadores, las autoridades ambientales y actores sociales para definir, a escala territorial dónde operar y cómo invertir de manera agregada los recursos de inversión para la compensación. Esto podría ser, reglamentando lo avanzado en acuerdo público-privado desarrollado en Putumayo (ANDI, SINCHI, PNN, IAVH, Corpoamazonia, Ecopetrol, Amerisur, Grantierra)
	Promover la implementación de la Política Pública de Pago por Servicios Ambientales (PSA) en reconocimiento por uso del suelo para los diferentes grupos, incluyendo campesinos.
	Revisar el marco normativo que permita dinamizar proyectos de captura de carbono a proyectos de reconversión productiva basados en alta generación de biomasa
	Generar un programa de desarrollo económico a partir de las oportunidades del bosque con encadenamiento productivo, basado en los avances científicos de evaluación de cadenas de valor de productos amazónicos desarrollados, entre otros, por el Instituto Sinchi para la región amazónica colombiana.
	Revisar el marco normativo que permita integrar a las economías locales, regionales, nacionales e internacionales a través de bienes y servicios del bosque (incluyendo fortalecimiento al acceso real a los esquemas de compensación por carbono y programas de biocomercio)
Apropiación multiactor de un modelo de desarrollo basado en la oferta ecosistémica	Aplicar el principio de precaución sobre el bienestar de las personas, del Bioma amazónico como sujeto de derechos.
	Generar o implementar existentes incentivos a la producción basada en sistemas de aprovechamiento secundario del bosque y sistemas naturales basados en producción-conservación.
Generación de sistemas de seguimiento y fiscalización a los procesos disruptivos del territorio	Fortalecer ejercicio de la Autoridad Ambiental en armonía con la función de Desarrollo Sostenible que tienen las dos principales Corporaciones del ANA (Corpoamazonia y CDA) con medidas estrictas la implementación de los planes de

Recomendación	Lineamientos
	manejo ambiental de los proyectos licenciados en la actualidad que contribuyan a la recuperación ambiental (e.g. conectividad, funcionalidad).
Robustecimiento de la legislación frente a los delitos agrarios y ambientales	<p>Generar el marco normativo de medidas para desincentivar la extracción de recursos no renovables incluyendo el fortalecimiento del régimen sancionatorio ambiental.</p> <p>Articular las políticas públicas de desarrollo y conservación en zonas sensibles y municipios del ANA con enfoque de desarrollo sostenible.</p> <p>Generar el marco normativo estricto que asegure la no sustracción a la Reserva Forestal.</p> <p>Promover los acuerdos de cierre de la frontera agropecuaria en zonas de influencia directa de las AP, mediante la estabilización de la propiedad y el uso condicionando, generando sociedades efectivas para el control y co-manejo de áreas de importancia estratégica.</p> <p>Generar una reglamentación para la sujeción a licenciamiento ambiental de desarrollos de gran escala (individuales o asociados) por impactos acumulativos.</p>
Mejoramiento de los procesos de formulación e implementación participativa de proyectos	Fortalecer los procesos de decisión de los entes territoriales, de las Corporaciones Autónomas y de Desarrollo Sostenible y de la población en la toma de decisiones sobre la viabilidad de los proyectos minero energéticos, en el desarrollo de la evaluación de impactos socio-ambientales, en la concertación de las compensaciones y de los beneficios sociales de los proyectos. Esto requerirá la participación activa de la academia e instituciones de investigación que contribuyan en la generación del conocimiento para la toma de decisiones informada.
Mobilización institucional y participativa para la protección territorial	<p>Generar una estrategia de mitigación de las amenazas a las afectaciones ambientales (bosques, ríos) en zonas de influencia de los resguardos o territorios colectivos, las cuales generan violencia, desarraigo y diáspora de esta población hacia los centros urbanos.</p> <p>Reconocer a las autoridades indígenas como autoridades ambientales y apoyar las iniciativas de los cabildos para retiro de mineros y demás acciones de control territorial.</p>
Construcción de una Visión común para el desarrollo sostenible del ANA	Potenciar el biocomercio con enfoque aprovechamiento sostenible de recursos hidrobiológicos y secundarios del bosque, hacia el logro del valor agregado por buenas prácticas y denominación de origen amazónico.

15.3 Recomendaciones, criterios y lineamientos a las políticas sectoriales

15.3.1 Política agropecuaria

Recomendación	Lineamientos
<p>Apoyo y promoción a las apuestas y cadenas productivas basadas en la oferta amazónica</p>	<p>Generar alternativas productivas a partir de productos amazónicos y tradicionales para la creación de ingresos por excedentes de la producción con encadenamientos, g.e. coca.</p>
	<p>Fortalecer y consolidar las cadenas agroforestales con énfasis en productos amazónicos nativos.</p>
	<p>Fortalecer y consolidar mercados con encadenamientos de largo plazo a productos con denominación de origen amazónico</p>
	<p>Fortalecer y consolidar cadenas productivas de sistemas agroalimentarios diversificados con garantía de mercados en esquemas de competitividad para sus emprendimientos</p>
	<p>Promover procesos de reorientación de economías campesinas agrícolas basadas en cultivos de uso ilícito, a una de cultivos lícitos (que puede incluir la coca de manera lícita)</p>
	<p>Promover procesos de reconversión de economías campesinas pecuarias a modelos silvopastoriles que propendan por contribuir a la conectividad en el paisaje</p>
	<p>Promover con tecnologías para dar valor agregado a los productos campesinos y generación de productos no perecederos.</p>
	<p>Fortalecer procesos de la economía campesina agrícola de productos amazónicos, con estrategias de posicionamiento, mercados asegurados y cadenas productivas</p>
	<p>Fortalecer la cadena de productos amazónicos desde el sector agropecuario focalizando en productos de alto valor y nichos especializados</p>
<p>Fortalecimiento de presencia y capacidades institucionales</p>	<p>Creación de centros de excelencia en desarrollo, investigación y extensión rural para la producción amazónica, centros de pensamientos que involucren los sistemas tradicionales de producción, manejo, uso y aprovechamiento de los ecosistemas amazónicos, complementados con innovación y tecnologías eficientes adecuadas al contexto.</p>
	<p>Generar un programa de apoyo al desarrollo de planes prediales de reconversión agropecuaria con inclusión de herramientas de manejo del paisaje</p>
	<p>Creación de centros de excelencia en desarrollo, investigación y extensión rural para la reconversión ambiental agropecuaria</p>
<p>Desarrollo de capacidades organizativas locales y comunitaria</p>	<p>Fortalecer y consolidar procesos organizativos y de gobernanza campesinos para generar propuestas sociales y productivas a mediana escala en los territorios.</p>
	<p>Fortalecer capacidades organizativas y de gestión comunitaria para el desarrollo productivo de base agroecológica.</p>
	<p>Fortalecer los procesos de reconocimiento de la territorialidad campesina y fortalecimiento de los procesos colectivos</p>

Recomendación	Lineamientos
	<p>Promover mecanismos de autogestión y control interno de esquemas asociativos o colectivos</p> <p>Generar un programa de producción agroecológica en áreas amortiguadoras a áreas del SINAP</p> <p>Fortalecer y consolidar las Zonas de Reserva Campesina y otros esquemas colectivos de gestión y control territorial, así como el apoyo a la implementación efectiva de sus Planes de Desarrollo Sostenible.</p> <p>Identificar y consolidar un esquema reglamentario para las zonas de alta agrobiodiversidad</p>
Direccionamiento en la gestión del conocimiento, el desarrollo tecnológico y la innovación	<p>Fortalecer una agenda de investigación, ciencia, innovación y alternativas tecnología para el desarrollo productivo de productos amazónicos</p> <p>Revisar y ajustar el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria -SNIA- para adecuación a requerimientos amazónicos</p>
Aplicación del enfoque diferencial	Realizar la caracterización socioambiental del campesinado regional
Fortalecimiento para la gestión participativa y articulada de los instrumentos de ordenamiento territorial	<p>Crear el instituto de ordenamiento productivo y social de la propiedad regional (1:25000) para la planificación y ordenamiento productivo a escalas adecuadas al interior de la Frontera Agrícola</p> <p>Reglamentar la adopción de la frontera agrícola en los Fortalecimiento para la gestión participativa y articulada de los instrumentos de ordenamiento territorial del oren regional, departamental y local</p> <p>Identificar clústeres productivos ganaderos y agroforestales para modelos intensivos y semi-intensivos, basados en sistemas de producción acordes a las características amazónicas</p>
Generación de los instrumentos económicos para el desarrollo sostenible con criterios amazónicos	<p>Crear y fortalecer incentivos y mecanismos financieros público privados a la reconversión ambiental y eficiente de los modelos de producción agropecuaria y la diversificación productiva</p> <p>Crear y fortalecer incentivos y mecanismos financieros a la asociatividad de organizaciones productivas diversificadas y con base en la oferta natural amazónica</p> <p>Promover mercados locales y acuerdos de compras públicas y privadas a la producción local de productos amazónicos</p> <p>Revisar y ajustar los esquemas de financiamiento a la medida de las economías campesinas orientadas a la producción amazónica, aplicando criterios de sostenibilidad y reconversión productiva</p> <p>Generar un sistema de acceso al financiamiento al desarrollo de productos de origen amazónico de alta tecnología e innovación en gestión</p>
Mejoramiento de los procesos de formulación e implementación participativa de proyectos	<p>Generar mecanismos de asistencia técnica de mediano plazo (mínimo 5 años de acompañamiento) a los proyectos productivos con orientación a la producción amazónica sostenible</p> <p>Protocolizar la dinámica participativa para la formulación de los proyectos productivos y las estrategias de conservación</p>

Recomendación	Lineamientos
	Generar procesos de planificación participativa productiva para la conformación de clústeres de producción agropecuaria
Promoción de alianzas y acuerdos multiactor	Generar acuerdos intersectoriales para la transición a la diversificación productiva
Robustecimiento de la legislación frente a los delitos agrarios y ambientales	Generar guías técnicas para el desarrollo de modelos de sistemas productivos aptos para la reorientación productiva al interior de la Frontera Agraria, con delimitación de escalas espacio temporales
	Reglamentar escalas de producción agropecuaria en la región que permitan el desarrollo de modelos de agricultura campesina, familiar y comunitaria, y desestimen los modelos de producción en monocultivo de gran escala.
Promoción de alternativas para la salud ambiental, la soberanía y autonomía alimentaria	Fortalecer o generar programas para el rescate de chagras para la autonomía alimentaria y otros sistemas de producción campesina eficientes y diversificados.
Construcción de una Visión común para el desarrollo sostenible del ANA	Generar una política de desarrollo de modelos productivos alternativos amazónicos

15.3.2 Política mineroenergética

Recomendación	Lineamientos
Generación de los instrumentos económicos para el desarrollo sostenible con criterios amazónicos	Generar y promover la adopción de incentivos a la reconversión tecnológica para el aprovechamiento de energías alternativas
Apropiación multiactor de un modelo de desarrollo basado en la oferta ecosistémica	Generar un marco reglamentario en vía a la prohibición absoluta de nuevos procesos de concesión y titulación minero y energética. (Moratoria de concesiones por 50 años)
Mejoramiento de los procesos de formulación e implementación participativa de proyectos	Fortalecer la planificación ecorregional para la gestión efectiva de los bloques asignados desde antes del inicio de la operación, en concordancia con las prioridades de recuperación, restauración y prioridades de conectividad ecológica.
Construcción de una Visión común para el desarrollo sostenible del ANA	Realizar análisis costo beneficio y estudios jurídicos sobre los derechos adquiridos de las empresas con licencias otorgadas y proyectos extractivos en marcha, frente a el retiro de los proyectos y su beneficio en relación con los derechos adquiridos de la población que habita los territorios, los campesinos y el bioma amazónico como sujetos de derechos.
	Promover una estrategia público - privada para la definición de planes empresariales para la reforma energética regional y el retiro de la actividad basada en recursos naturales No renovables
	Generar una estrategia para el desarrollo de opciones energéticas alternativas de pequeña, mediana y gran escala

15.3.3 Sector Transporte

Recomendación	Lineamientos
Regulación para el freno a la apertura ilegal de vías	Generar la reglamentación que impida a los entes territoriales apoyar el mejoramiento de vías con recursos públicos o privados, como mecanismo de legalización de las vías abiertas de manera ilegal; debe incluirse el régimen sancionatorio y de penalización fiscal a los municipios que incurran en estas acciones.
	Generar la reglamentación que impida la aprobación / autorización de nuevas rutas a empresas privadas de transporte en vías ilegales
	Generar lineamientos de política bajo criterios de coordinación intersectorial y para los diferentes niveles de gobierno territorial en materia de la prohibición de apertura ilegal de vías
	Fortalecer y direccionar el trabajo de la Mesa Sectorial para el Desarrollo de Infraestructura de Transporte Verde en la Amazonía
	Generar un mecanismo de incentivos fiscales a los municipios que promuevan proyectos de reconversión de las vías ilegales existentes a 2010, hacia Parques Naturales Lineales, vías verdes u otros esquemas orientados al ecoturismo a actividades afines al desarrollo sostenible amazónico
	Generar una guía para la formulación de proyectos de reconversión de las vías ilegales a Parques Naturales Lineales, vías verdes u otros esquemas orientados al ecoturismo a actividades afines al desarrollo sostenible amazónico
Generación de una política de infraestructura de transporte verde	Generar y poner en marcha una estrategia para el desarrollo de modelos de transporte sostenibles amazónicos: planes intermodales; modos innovadores y otros medios de transporte alternativos basados en tecnologías disponibles y viables (globos, teleféricos, etc.).
	Generar los mecanismos financieros para la puesta en marcha de los lineamientos de infraestructura verde vial para todas las etapas de proyectos desde la planificación hasta la operación (opciones de financiación adicionales, SGR)
Construcción de una Visión común para el desarrollo sostenible del ANA	Fortalecer o generar la reglamentación en materia de infraestructura vial verde
	Promover el codiseño de actores tradicionales en el desarrollo de proyectos orientados a alternativas de transporte a través de modos innovadores de transporte desde la mirada local.
	Generar un plan amazónico para el desarrollo de infraestructura de transporte como eje transversal de apoyo a la conectividad sostenible e integrada a los Fortalecimiento para la gestión participativa y articulada de los instrumentos de ordenamiento territorial de carácter multimodal e intermodal (transporte aéreo, acuático y terrestre).
	Generar un incentivo al turismo a través de la generación de una exención al impuesto al carbono a las empresas aéreas que reduzcan los costos al consumidor para el acceso a sitios orientados al ecoturismo, etnoturismo y turismo de naturaleza.

15.3.4 Política de Turismo

Recomendación	Lineamientos
Generación de los instrumentos económicos para el desarrollo sostenible con criterios amazónicos	Generar un portafolio de incentivos al desarrollo de la infraestructura para el eco y etnoturismo en condiciones adecuadas a la oferta ambiental
Desarrollo de capacidades organizativas locales y comunitaria	Fortalecer capacidades para la implementación de la política de eco y etnoturismo.
Construcción de una Visión común para el desarrollo sostenible del ANA	Generar una estrategia que permita potenciar el ecoturismo, el turismo de naturaleza, el turismo de aventura como una opción para el desarrollo de la Amazonía
Aplicación del enfoque diferencial	Generar una política indígena para el eco y etnoturismo con el apoyo a la instrumentación Dotar de capacidades a las comunidades locales y con especial atención a las étnicas para que puedan desarrollar y gestionar proyectos de

15.4 Recomendaciones, criterios y lineamientos a los entes nacionales en materia de ordenamiento territorial

15.4.1 Presidencia de la República

Recomendación	Lineamientos
Generación de mecanismos para el fortalecimiento de gobernanza comunitaria	Fortalecer la gobernanza territorial a través de veedurías ciudadanas (se debe vincular a los donantes del PDET en las veedurías). Garantizar espacios de participación e inclusión de comunidades indígenas. Vincular efectivamente a las CAR.
Generación de los instrumentos económicos para el desarrollo sostenible con criterios amazónicos	Fortalecer o generar la ruta de planificación para la intervención estatal de las entidades del orden nacional, regional y local que permita conciliar la asistencia técnica, los pagos y los proyectos de manera coherente.
	Generar un mecanismo de transparencia de la ruta de las inversiones, garantizar la financiación y esquemas de sostenibilidad de las iniciativas
Generación de una política de desarrollo sostenible para la región	Generar una política regional para el desarrollo sostenible
	Generar estrategias subregionales para el desarrollo sostenible
Mejoramiento de los procesos de formulación e implementación participativa de proyectos	Poner en marcha mecanismos participativos para la priorización y territorialización de los numerosos compromisos incluidos en el PATR. Concertar con las comunidades involucradas los programas y proyectos productivos regionales y locales, considerando el enfoque diferencial poblacional.
	Desarrollar un instrumento que permita: definir con claridad cada uno de los compromisos, consignar los acuerdos priorizados, las metas, los indicadores de gestión y resultado con enfoque de derechos, las entidades responsables, el cronograma de implementación y el mecanismo participativo de seguimiento (<i>Ruta de implementación</i>). Articular de los mecanismos de seguimiento con la CSIVI. Para ellos, crear instancia de seguimiento del PATR

Recomendación	Lineamientos
	<p>conformada por un equipo técnico (formulación, implementación y seguimiento) y un equipo político.</p> <p>Realizar análisis de costo beneficios ambiental y social así como de viabilidad de financiamiento de los proyectos PDET</p> <p>Fortalecer la capacidad de las organizaciones comunitarias para el manejo de recursos.</p> <p>Definir una ruta clara y viable para la financiación de los acuerdos PDET desde las entidades nacionales y los procedimientos claros y eficientes para la puesta en marcha de los mecanismos de concurrencia y cooperación. Desde MinHacienda, DNP y la ART se debe (Articulación con la ANT, UAV, URT y demás entidades en una estrategia interinstitucional).</p> <p>Crear una urna de cristal para poder denunciar eventuales irregularidades en el proceso de implementación de los PDET</p> <p>Propender por la definición de lineamientos de política desde el territorio que no se contradigan con las políticas vigentes existentes desde otros niveles de gobierno y la jurisprudencia.</p> <p>Generar criterios de prioridades de intervención por parte de los PDET</p> <p>Generar un mecanismo de transparencia sobre el cumplimiento de lo pactado en los programas del Acuerdo de Paz</p> <p>Generar mecanismos de verificación y control de las familias y cultivos inscritos en el PNIS</p> <p>Fortalecer la información de seguimiento por predio, población para verificar el tamaño real de los predios verificado</p> <p>Desarrollar una oferta institucional de alternativas claras de producción sostenible y viable para la región con participación comunitaria. La extensión rural puede ser la plataforma para hacerlo. Además, se deben desarrollar condiciones especiales para la implementación de los proyectos en zonas de difícil acceso.</p> <p>Acompañar al proceso de inversión de los recursos por familia con procesos de extensión</p>
<p>Movilización institucional y participativa para la protección territorial</p>	<p>Establecer un Sistema de Alerta virtual efectivo para la protección de líderes y comunidades vinculadas a los procesos de paz y control ambiental</p> <p>Fortalecer la presencia institucional en la región, especialmente desde la fuerza pública y sector justicia para proveer garantías de seguridad en territorio. Para ello, concertar con las familias vinculadas al PNIS y sus y comunidades medidas de seguridad para el territorio, las comunidades y los líderes, donde se articulen las medidas de autoprotección, con la acción interinstitucional de las entidades civiles y judiciales. Estas medidas deben ser de carácter permanente,</p>

Recomendación	Lineamientos
	porque los grupos ilegales nos están atemorizando una vez salen las entidades del territorio. Las acciones de la fuerza pública deben tener como finalidad la protección de la población civil y respetar los DDHH y el DIH.
Construcción de una Visión común para el desarrollo sostenible del ANA	Revisar los proyectos PDET a la luz de la oferta natural y viabilidad socioambiental
	Desarrollar una política especial para la región del ANA amazónico con enfoque interinstitucional, y con la articulación de estrategias diferenciadas al interior y fuera de la frontera agrícola

15.4.2 Departamento Nacional de Planeación

Recomendación	Lineamientos
Generación de mecanismos de articulación interinstitucional e intersectorial	Fortalecer la RAP y mecanismos de articulación de instrumentos de OT regional y local.
Divulgación y apropiación de los programas	Fortalecer el acompañamiento técnico a las entidades territoriales en la formulación de sus herramientas territoriales de OT, de modo que se favorezca la aplicación efectiva del MOTRA
Generación de una política de desarrollo sostenible para la región	Estipular la generación de metas ambientales concretas de los sectores productivos
Generación de una política de desarrollo sostenible para la región	Generar un sistema de financiación ambiental que reporte y de cuenta de las inversiones ambientales
Mejoramiento de los procesos de formulación e implementación participativa de proyectos	Identificar oportunidades de financiamiento de los PDET desde los recursos del SGR

15.5 Recomendaciones, criterios y lineamientos a las políticas priorizadas

15.5.1 Políticas de educación Esta no fue una política priorizada, se recomienda hacerla parte de las políticas transversales que es donde fue identificada.

Recomendación	Lineamientos
Construcción de una Visión común para el desarrollo sostenible del ANA	Generar una estrategia para girar el modelo educativo regional hacia el fortalecimiento de los valores asociados a la conservación y la generación de opciones de desarrollo basadas en el valor de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos y culturales de la región
	Desarrollar el conjunto de programas (pensum) a todos los niveles de educación con enfoque diferencial para la Amazonía
Mejoramiento de los procesos de formulación e implementación participativa de proyectos	Generar programas de educación a través de líderes indígenas en manejo y uso del bosque con miras a la transformación y reconversión productiva de la región.
	Generación de un Programa de desarrollo de artes y oficios amazónicos

15.5.2 Plan Nacional de Desarrollo

Temática	Recomendación	Lineamientos
Ambiental	Apoyo y promoción a las apuestas y cadenas productivas basadas en la oferta amazónica	Recuperar y replicar experiencias exitosas en materia de biocomercio (Casos: Pato – Balsillas, Granja Familiar amazónica, Negocios verdes). Promover la implementación de esquemas de restauración local y regional en línea con el pacto por la Amazonia.
	Movilización institucional y participativa para la protección territorial	Reconocer a las autoridades indígenas como autoridades ambientales y apoyar las iniciativas de los cabildos para retiro de mineros y demás acciones de control territorial.
	Construcción de una Visión común para el desarrollo sostenible del ANA	Potenciar el biocomercio con enfoque aprovechamiento sostenible de recursos hidrobiológicos.
Colectivos / Étnicos	Aplicación del enfoque diferencial	Los campesinos deben ser incluidos en el capítulo étnico en el plan, considerando el proceso de definición conceptual del campesino y los avances en la caracterización.
		Generar una política diferencial amazónicas para los Lineamientos de Agricultura campesina, familiar y comunitaria, apoyo a la implementación de planes de etnodesarrollo
Educación	Construcción de una Visión común para el desarrollo sostenible del ANA	Generar una estrategia para girar el modelo educativo regional hacia el fortalecimiento de los valores asociados a la conservación y la generación de opciones de desarrollo basadas en el valor de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos y culturales de la región
Presupuesto General	Generación de mecanismos para la equidad en la inversión territorial	Los departamentos del ANA deben tener inversión equiparable y equitativa, descentralizando el poder y los recursos, tecnocracia para los gobiernos locales,
	Apropiación multiactor de un modelo de desarrollo basado en la oferta ecosistémica	Direccionar nuevas fuentes de financiación (SGR, SGP, Compensaciones, etc.) para atender pasivos ambientales y afectación sobre calidad de vida
Territorial	Desarrollo de capacidades organizativas locales y comunitarias	Promover esquemas de administración de recursos para conservación y desarrollo sostenible a través de comunidades (JAC, cabildos, asociaciones etc.), acompañados por el fortalecimiento de las capacidades locales.
		Promover el fortalecimiento de capacidades locales mediante acuerdos con academia (Sena, Uniamazonia, ITP) en temas como Biocomercio y agricultura familiar campesina
	Generación de mecanismos de articulación interinstitucional e intersectorial	Crear una agencia de coordinación interinstitucional para la región, con participación de todos los niveles de gobierno territorial y procedimientos y ruta clara para la articulación interinstitucional

Temática	Recomendación	Lineamientos
	Generación de políticas de estabilización a las dinámicas poblacionales	Generar un conjunto de incentivos para atraer la permanencia de los jóvenes y promover el retorno al campo en una visión de oportunidades productivas con base en la oferta amazónica
	Generación de una política de desarrollo sostenible para la región	Estipular la generación de metas ambientales concretas de los sectores productivos.
		Fortalecer encadenamientos productivos de productos amazónicos con mecanismos de inclusión del campesino, e.g. como socio en toda la cadena productiva (caucho, cacao, pimienta, asaí, chontaduro)
		Generar un sistema de financiación ambiental que reporte y de cuenta de las inversiones ambientales
Territorial	Mobilización institucional y participativa para la protección territorial	Fortalecer la presencia de entidades de control y esquemas de protección de la población y ecosistemas estratégicos desde la fuerza pública. En esta estrategia se debe resaltar el papel de las CAR y la necesidad de fortalecerlas (incluyendo estrategias anticorrupción)
	Construcción de una Visión común para el desarrollo sostenible del ANA	El PND debe ser coherente con el contenido de la Sentencia 4360 de 2018 (adopción de un plan de acción de corto, mediano y largo plazo para proteger a la Amazonía Colombiana), y dar lineamientos para que el Congreso de la República legisle para reglamentar las actividades productivas en la región, acorde a la sentencia. Por ejemplo, se debe estipular la forma como se deben desarrollar actividades como la ganadería y agricultura para evitar la expansión agrícola sobre áreas de importancia estratégica.
Transporte	Regulación para el freno a la apertura ilegal de vías	Generar la reglamentación que impida a los entes territoriales apoyar el mejoramiento de vías con recursos públicos o privados, como mecanismo de legalización de las vías abiertas de manera ilegal; debe incluirse el régimen sancionatorio y de penalización fiscal a los municipios que incurran en estas acciones.
		Generar la reglamentación que impida la aprobación / autorización de nuevas rutas a empresas privadas de transporte en vías ilegales
		Generar la reglamentación mediante la cual la respectiva CAR defina la legalidad o ilegalidad de las vías con base en criterios ambientales
		Generar lineamientos de política bajo criterios de coordinación intersectorial y para los diferentes niveles de gobierno territorial en materia de apertura ilegal de vías

Temática	Recomendación	Lineamientos
		Fortalecer y direccionar el trabajo de la Mesa Sectorial para el Desarrollo de Infraestructura de Transporte en la Amazonía
		Generar un mecanismo de incentivos fiscales a los municipios que promuevan proyectos de reconversión de las vías ilegales a Parques Naturales Lineales, vías verdes u otros esquemas orientados al ecoturismo a actividades afines al desarrollo sostenible amazónico
		Generar una guía para la formulación de proyectos de reconversión de las vías ilegales a Parques Naturales Lineales, vías verdes u otros esquemas orientados al ecoturismo a actividades afines al desarrollo sostenible amazónico
	Generación de una política de infraestructura verde	Generar y poner en marcha una estrategia para el desarrollo de modelos de transporte sostenibles amazónicos: planes intermodales; modos innovadores y otros medios de transporte alternativos basados en tecnologías disponibles y viables (globos, teleféricos, etc.).
		Generar los mecanismos financieros para la puesta en marcha de los lineamientos de infraestructura verde vial para todas las etapas de proyectos desde la planificación hasta la operación (opciones de financiación adicionales, SGR)
	Construcción de una Visión común para el desarrollo sostenible del ANA	Promover el desarrollo de proyectos orientados a alternativas de transporte a través de modos innovadores de transporte y tradicionales desde la mirada local.
		Generar un plan amazónico para el desarrollo de infraestructura de transporte como eje transversal de apoyo a la conectividad sostenible e integrada a los Fortalecimiento para la gestión participativa y articulada de los instrumentos de ordenamiento territorial de carácter multimodal e intermodal (transporte aéreo, acuático y terrestre).
		Generar un incentivo al turismo a través de la generación de una exención al impuesto al carbono a las empresas aéreas que reduzcan los costos al consumidor para el acceso a sitios orientados al ecoturismo, etnoturismo y turismo de naturaleza.
	Fortalecimiento de la regulación y robustecimiento de la legislación frente a los delitos agrarios y ambientales	Desarrollar un marco normativo en materia de pasivos ambientales del sector transporte que permita la caracterización de los mismos, las opciones de reparación, compensación y el fortalecimiento del régimen sancionatorio

Temática	Recomendación	Lineamientos
Turismo	Generación de los instrumentos económicos con criterios amazónicos para el desarrollo sostenible	Generar un portafolio de incentivos al desarrollo de la infraestructura para el eco y etnoturismo en condiciones adecuadas a la oferta ambiental
	Desarrollo de capacidades organizativas locales y comunitaria	Fortalecer capacidades para la implementación de la política de eco y etnoturismo.
	Construcción de una Visión común para el desarrollo sostenible del ANA	Generar una estrategia que permita potenciar el ecoturismo, el turismo de naturaleza, el turismo de aventura como una opción para el desarrollo de la Amazonía
	Aplicación del enfoque diferencial	Generar una política indígena para el eco y etnoturismo con el apoyo a la instrumentación

15.5.3 Política General de Ordenamiento Territorial

Temática	Recomendación	Lineamientos
Agropecuario	Fortalecimiento para la gestión participativa y articulada de los instrumentos de ordenamiento territorial	Crear el instituto de ordenamiento productivo y social de la propiedad regional (1:25000) para la planificación y ordenamiento productivo a escalas adecuadas al interior de la Frontera Agrícola
		Promover el diseño de un plan territorial de ordenamiento productivo y social de la propiedad, para el ANA, basado en una evaluación de aptitud de los suelos y amparado en el decreto Ley 4145 de 2011 sobre instrumentos de ordenamiento del suelo rural.
		Promover la formalización y fortalecimiento de las ZRC en el marco de la implementación del plan nacional sectorial.
		Teniendo en cuenta el artículo 29 de la LOOT, se debe promover u ordenar a la entidad competente, la reglamentación de la frontera agrícola como instrumento que garantice el enfoque territorial y ordene la llegada sectorial al territorio de las diversas y desarticuladas intervenciones de política que hoy suceden en el ANA.
		Promover que el IGAC, desarrolle cartografía más detallada para el ordenamiento territorial local (1:25000), la cual se constituye en soporte al ordenamiento productivo y social del territorio.
Ambiental	Fortalecimiento para la gestión participativa y articulada de los instrumentos de ordenamiento territorial	Articular las políticas de ordenamiento ambiental a los instrumentos propios de los pueblos indígenas como Planes de vida, de salvaguarda de ordenamiento y demás documentos.
		Generación de figuras alternativas para las áreas de alta biodiversidad en traslape
		Promover estudios o análisis multifuncionales sobre capacidad de carga de zonas ambientalmente

Temática	Recomendación	Lineamientos
		estratégicas del ANA, como herramienta útil de la planificación general local y regional
		Promover la definición y entrega de lineamientos para implementar la EEP en diferentes escalas de gestión del ANA, promoviendo la acción conjunta de ET y CAR y de desarrollo sostenible.
Territorial	Divulgación y apropiación de programas y proyectos	fortalecer, mejorar el acompañamiento del DNP para robustecer el ordenamiento territorial a través de la implementación de herramientas que sean de obligatorio cumplimiento para las entidades competentes locales o nuevos gobiernos locales (secretarías de planeación)
	Fortalecimiento para la gestión participativa y articulada de los instrumentos de ordenamiento territorial	Promover herramientas consensuadas que favorezcan y validen las formas de ordenamiento territorial indígena
	Generación de los instrumentos económicos con criterios amazónicos para el desarrollo sostenible	Fortalecer instrumentos de financiamiento para actualización de los POT y EOT

15.5.4 Política de tierras derivada del Acuerdo de Paz

Recomendación	Lineamientos
Marco normativo y regulatorio frente a la promoción del acceso democrático, la formalización y la gestión de la tierra	Reglamentación del Fondo Nacional de Tierras para la creación de la subcuenta étnica y el ajuste de los criterios de priorización.
	Poner en marcha el Catastro Multipropósito priorizando zonas PDET y zonas con la presencia de procesos de acaparamiento de tierras y otras manifestaciones del mercado ilegal e informal de tierras. Generar priorización de casos con la unidad de análisis de región y no de municipio e incluir a la mayor brevedad a los municipios de Puerto Leguízamo y San Vicente del Caguán bajo la lógica de región prioritaria en la implementación del Catastro. Se propone la priorización de la región Piedemonte Andino-Amazónico en respuesta a la crítica y en algunos casos casi irreversible situación ambiental, la alta incidencia del conflicto armado y de las dinámicas irregulares en el mercado de tierras.
	Ajustar el Artículo 6 del decreto 902 de 2017, considerando que a pesar de la declaración de constitucionalidad hecha por parte de la Corte mediante la Sentencia C-073 de 2018, la definición de estos beneficiarios puede cobijar un manto más amplio que las personas jurídicas conformadas por cooperativas o asociaciones de campesinos sin tierra o con tierra insuficiente incluyendo a terceros para quienes no debe estar orientado el Fondo nacional de tierras establecido en el Acuerdo Final.

Recomendación	Lineamientos
	<p>La Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo -OSPR- del MADR debe incluir de manera explícita dentro de sus funciones, la de definir políticas para prevenir el mercado ilegal, en especial el acaparamiento de tierras y dismantelar las estructuras que lo promueven en coordinación con la ANT, la Fiscalía y demás entidades competentes. El OSPR debe equilibrar el desarrollo de una visión productiva, el uso eficiente del suelo, la seguridad jurídica de la tenencia, la competitividad, el bienestar social con el manejo, uso sostenible y conservación ambiental, lo cual debe estar reflejado al menos los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR), Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDET) y en los Planes Departamentales de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural. La Resolución 128 de 2017, debe definir y reglamentar regiones estratégicas y ambientalmente vulnerables -como es el caso del Arco noroccidental Amazónico, junto con otras regiones del país-, para agenciar el énfasis en el componente de protección ambiental y uso sostenible en la formulación del OSPR. Dentro de estas regiones estratégicas deben estar las áreas protegidas del SINAP. El OSPR debe contemplar una política integral que incluya acuerdos de uso y estrategias integrales de reubicación poblacional.</p>
	<p>Impulsar la puesta en marcha de la Jurisdicción Agraria, encargada de resolver de manera especializada y como instancia de cierre de los asuntos agrarios y de ordenamiento social de la propiedad</p>
	<p>Se debe prolongar la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de manera que la restitución de tierras y derechos territoriales de las víctimas del conflicto logre las metas establecidas.</p>
	<p>Desarrollar una reglamentación de tierras específica para la Amazonía que incluya nuevos criterios de avalúo de tierras y revaluación del concepto de mejoras (en asocio con la presencia de bosque, biodiversidad u otros servicios ambientales), condicionamientos de mercado (restricciones de compra venta temporales y condicionamientos para el ingreso de los predios al mercado de tierras) y uso de acuerdo con las particularidades ambientales, reglamentación de compra para extranjeros en el marco de la soberanía alimentaria y la conservación de hot spots ambientales y mecanismos para garantizar el seguimiento y la regulación del mercado de tierras.</p>
	<p>La política diferencial de acceso / formalización de la tierra para la Amazonía debe estar vinculada a la protección del bosque, contemplar criterios diferentes a la UAF (no son pertinentes para la Amazonía), estar articulada a las políticas de PSA o incentivos para la conservación y producción sostenible. La titulación debe contener incentivos forestales y a la reconversión de uso y priorizar procesos de formalización de tenencia a los productores vinculados a los procesos de reconversión.</p>
	<p>Incluir en el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional -PNVIR- del Min Transporte medidas relacionadas con la protección ambiental en los ejes viales acorde con las condiciones socio-ecosistémicas de las diferentes subregiones de la Amazonía.</p>

Recomendación	Lineamientos
	<p>Reglamentar la función social y ecológica de la propiedad asociada a la producción a gran, media y pequeña escala que garantice la conservación de los ecosistemas, evite la fragmentación al microfundio e incentive sistemas sostenibles de producción.</p> <p>Reglamentar la Ley 1776 de 2016 de manera que las Zonas ZIDRES queden excluidas de la región amazónica, de acuerdo con la vocación del suelo, la relevancia de la conectividad Andes-Amazonía y la alta biodiversidad de la región.</p> <p>Crear mediante acto administrativo áreas de protección del patrimonio biológico y cultural como instrumentos complementarios de conservación ambiental y protección de los derechos colectivos de las comunidades campesinas y étnicas.</p> <p>Legislar para diseñar una política integral de control de la deforestación, a partir del estudio detallado de las cadenas de valor del mercado de tierras, la especulación, el acaparamiento y el despojo, la deforestación, la coca, los enclaves minero energéticos, la ganadería y demás prácticas nocivas para la sostenibilidad ambiental. Esta estrategia debe dar un trato diferencial a los diferentes actores de las cadenas de valor y fortalecer las políticas dirigidas a los factores estructurales y conexos que permitan tanto la disuasión como la penalización efectiva de los delitos ambientales. Esta política debe además ajustar las penas a los delitos ambientales y de acaparamiento, apropiación y despojo de tierras, de manera proporcional a los daños sociales y ambientales causados y a la rentabilidad de estas prácticas ilegales y regular el mercado de tierras.</p>
Fortalecimiento institucional y despliegue territorial	<p>Ajustar los criterios de priorización de las políticas de adjudicación y formalización de tierras, los cuales deben incluir elementos relacionados con: La sentencia 4360 de 2018, áreas PDET que concentran el 87% del total nacional de los puntos calientes de deforestación, índices de desplazamiento forzado, presencia de grupos armados ilegales, identificación de dinámicas de acaparamiento de tierras o de mercados informales o ilegales de tierras asociados a la ampliación de la frontera agrícola, la deforestación y demás afectaciones ambientales.</p> <p>Priorizar los departamentos y municipios con mayores niveles de concentración de la tierra para los procesos de adjudicación y formalización a campesinos y grupos étnicos, en el marco del principio y la promoción del acceso democrático a la tierra.</p> <p>Ajustar las metas del PND de adjudicación, formalización y restitución de tierras con la unidad de medición de hectáreas tituladas, formalizadas o restituidas, que reflejen un compromiso de Estado frente al acceso democrático a la tierra y se acerquen a los compromisos adquiridos en el PMI. Estas metas deben articularse con la estrategia de control de la deforestación en zonas especialmente vulnerables.</p> <p>De acuerdo con los casos priorizados, la ANT debe fortalecer su presencia institucional en terreno y garantizar la capacidad técnico-operativa para la resolución del caso a caso.</p>

Recomendación	Lineamientos
	Para los casos relacionados con pueblos indígenas, la ANT debe recurrir a la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y con la Mesa Regional Amazónica para diseñar una Plan Decenal de Tierras para pueblos indígenas de la Amazonía, para adelantar los procesos de priorización contando como uno de los criterios la conectividad ecosistémica y coordinar la intervención con las autoridades indígenas en territorio.
Generación de mecanismos de articulación interinstitucional e intersectorial	Fortalecer las comisiones o Mesas Técnicas de articulación interinstitucional y articular la Hoja de Ruta Única como instrumento común de planeación e implementación de las políticas integrales en los territorios.
	Fortalecer el trabajo conjunto entre la ANT, la URT, el IGAC, la SNR, el MADS, PNN y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, simplificar los procedimientos de cooperación y dar cumplimiento a las metas de adjudicación o formalización de tierras. Igualmente con el MI, MADR, UPRA, MADR, MinTransporte entre otros para generar acciones concomitantes que garanticen la viabilidad de la gestión de la tierra mediante la gradualidad en la garantía de los derechos ciudadanos y la promoción de los procesos organizativos, entendidos como incentivos de permanencia para el arraigo y el relevo intergeneracional.
	Modificar la ruta de gestión de oferta articulada a la Hoja de Ruta Única por la noción de gestión de competencias institucionales.
	Definir una estrategia urgente y de alto impacto con participación de la Alta Consejería para la Estabilización de Presidencia, Min Hacienda, ART, DNP, ESAP para el fortalecimiento de los planes de gobierno y la incidencia en el diseño de los Planes Territoriales de Desarrollo y su articulación real con la planeación del nivel nacional.
Direccionamiento en la gestión del conocimiento, el desarrollo tecnológico y la innovación	Diseñar estrategias pedagógicas de información, divulgación de las políticas de tierras e información sobre el mercado de tierras con enfoque regional y dirigidas a mandatarios locales, gremios, empresarios, productores y comunidades a cargo de la Alta Consejería para la Estabilización.
Generación de mecanismos para el fortalecimiento de la gobernanza comunitaria	Promover esquemas colectivos comunitarios para el ejercicio de la territorialidad y la protección de los ecosistemas naturales basados en las dinámicas socio-organizativas de diferentes sectores sociales y comunitarios y en categorías de gobernanza ambiental definidas desde la UICN.
	Reglamentar y promover la adopción de esquemas de gestión comunitaria de la tierra en desarrollo de la política de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.
	Fortalecer a los gobiernos étnicos y sus capacidades para el ejercicio de sus funciones en el territorio y generar espacios de articulación institucional con las autoridades en los resguardos y territorios colectivos para la implementación de medidas de protección, control y administración de los territorios.
	Fortalecer las estrategias de participación, incluyendo los presupuestos participativos con las comunidades, respetando y promoviendo sus estructuras organizativas particulares.
	Reglamentar y promover la adopción de esquemas de control comunitario a la función social y ecológica de la propiedad.

Recomendación	Lineamientos
	Definir una política nacional que garantice la seguridad de los beneficiarios de los procesos asociados a la gestión de la tierra, de sus comunidades, líderes y autoridades y de sus territorios y regiones. Esta política debe construirse de manera participativa, reconocer y potenciar el rol de los líderes y autoridades étnicas reclamantes de tierra y gestores de DDHH, contemplar acciones de autoprotección de acuerdo con los usos y costumbres de los diferentes colectivos, articular con la presencia institucional y la acción eficaz de la justicia para individualizar las responsabilidades de los delincuentes y las estructuras que los subyacen, y en casos requeridos implementar acciones de contención y garantía del orden público siempre garantizando los principios de distinción y proporcionalidad del DIH y la protección de los DDHH de la población.
Fortalecimiento para la gestión participativa y articulada de los instrumentos de ordenamiento territorial	Clarificar los límites y linderos de las zonas con protección ambiental, de los resguardos indígenas, de los predios privados y demás situaciones donde hay ambigüedad en los límites y hacer las respectivas demarcaciones a cargo de cada una de las entidades competentes.
	Apoyo del Min Interior en la formulación, actualización los Planes de Vida indígenas, de etnodesarrollo de las comunidades negras, de Desarrollo Sostenible de las zonas de reserva campesina y las agendas socio-ambientales de las JAC y de sus correspondientes planes de Acción y mecanismos de veeduría y seguimiento.
	Ampliar los escenarios de participación en las instituciones con competencia en el tema de tierras de la población campesina y revisar y fortalecer la representatividad para todos los sectores sociales y comunitarios.
	Vincular al Ministerio del Interior, a alcaldes y gobernadores en la garantía de las condiciones habilitantes para el ejercicio de la participación efectiva con supervisión explícita del Ministerio Público.
Generación de los instrumentos económicos para el desarrollo sostenible con criterios amazónicos	Impulsar la implementación del Subsidio Integral de Reforma Agraria priorizando a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Reglamentar procedimientos para su implementación que permitan resolver de manera eficiente conflictos normativos para el uso o la tenencia (traslapes con SINAP, resguardos indígenas, consejos comunitarios, territorios en disputa o procesos de restitución de tierras), protegiendo los derechos individuales y colectivos de los grupos étnicos y generando condiciones y alternativas viables para los beneficiarios en caso de traslapes.
	Incidir en las corporaciones financieras, en especial en el Banco Agrario, para generar servicios de crédito para compra de tierra accesibles a los campesinos y generar la adecuada divulgación de estos instrumentos entre la población rural. La titulación de tierras en zonas ambientales estratégicas debe estar condicionado a planes de ordenamiento y manejo predial con tasas de conservación y producción sostenible.
Generación de sistemas de seguimiento y fiscalización a los procesos disruptivos del territorio	Generar un sistema de información, monitoreo, seguimiento y fiscalización a los procesos de acaparamiento y acumulación de tierras en cabeza de la Presidencia de la República y con el acompañamiento de la Procuraduría Delegada para Asuntos de

Recomendación	Lineamientos
	Restitución de Tierras y la Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras de la Defensoría del Pueblo.
	Fortalecer los criterios y mecanismos de seguimiento a los usos de las tierras asignadas y formalizadas

15.5.5 Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET derivados del Acuerdo de Paz

Temática	Lineamientos
Marco normativo y regulatorio	La ART debe pasar de ser parte del MADR al DAPRE de Presidencia de la República, lo cual le otorga mayor relevancia en el organigrama del Estado y mayor capacidad de interlocución e incidencia frente a los Ministerios y entidades territoriales. Esta transición debe estar acompañada por la definición de competencias y mecanismos claros y recurso humano suficiente para el cumplimiento de su función como coordinadores de la gestión interinstitucional para la implementación de los PDET, según el Decreto 2633, Art. 4.
	La ART en coordinación con el DNP y la ESAP deben diseñar y socializar de manera detallada la estrategia de financiación y las rutas de coordinación y acompañamiento del nivel nacional a los entes territoriales como estrategia de incidencia con candidatos y nuevos mandatarios. Se deben implementar acciones de incidencia como diplomados con candidatos, foros públicos, acuerdos interpartidistas para la inclusión de los PDET en los PDT, cabildos abiertos con las comunidades para fortalecer el empoderamiento social de los PDET y su exigibilidad frente a los candidatos, etc.
	El DNP debe crear la categoría de “Área ambiental crítica” correspondiente al cinturón de deforestación de la Amazonía, para impulsar la apropiación presupuestal de los diferentes sectores de gobierno del nivel nacional, así como diseñar una ruta específica de coordinación y concurrencia con el territorio.
	Los PDET deben ser orientados y estar articulados a la visión del territorio de la Amazonía (MOTRA) y los factores ambientales que determinan su materialización.
	La reforma al SGR debe incluir mecanismos rápidos y flexibles para la que los municipios de categoría 6 accedan a recursos de cofinanciación.
	Los alcaldes y gobernadores deben emitir actos administrativos para que se invite al consumo de productos amazónicos en eventos y reuniones públicas y para que las entidades públicas contraten servicios logísticos y de alimentación con las comunidades locales. Se deben flexibilizar y adecuar los criterios de selección y contratación de personal, privilegiando a las comunidades para la contratación e implementación de los PDET.
Fortalecimiento institucional y despliegue territorial	Desarrollo de un instrumento técnico de planeación, alistamiento, implementación, metas, indicadores (de gestión y de goce de derechos), fuentes de financiación, entidades responsables y cronograma para cada uno de los PDET, para un adecuado proceso de implementación y monitoreo.
	La formulación de metas e indicadores del PDET requiere de un ejercicio de articulación interinstitucional, para evitar que esto se

Temática	Lineamientos
	<p>haga desde las competencias solamente de la ART, con el resultado de que la mayoría de metas e indicadores son de gestión. Cada una de las entidades responsables de su ejecución deben definir la línea base y las metas que garanticen el acceso de la población de los bienes y servicios ofertados por cada entidad. Así mismo, los indicadores deben distinguir entre los que reflejan el goce efectivo del derecho y los que son de procedimiento o gestión.</p>
	<p>En la medida que el área PDET corresponde al 87% de las áreas de deforestación del país según el PND y que este fenómeno ha sido definido por Presidencia como de interés y de soberanía nacional, la visión de los PDET y las metas definidas deben hacer parte de la estrategia nacional de freno a la deforestación y generación de bienestar social. Esto implica el ajuste del enfoque y de las metas de los PDET fortaleciendo su componente socio-ambiental. Todos los programas y proyectos deben tener una revisión de viabilidad ambiental para generar recomendaciones o ajustes de acuerdo con la norma. Para esto se deben diseñar metas e indicadores de sostenibilidad ambiental para los proyectos.</p>
	<p>Se recomienda fortalecer el reconocimiento de las necesidades particulares de las mujeres rurales en los PDET y que esto se vea reflejado en los presupuestos asignados.</p>
	<p>Diseñar un Plan de Acción Inmediato interinstitucional alrededor de los PDET que genere éxitos tempranos para fortalecer la legitimidad, credibilidad y agendamiento de los PDET ante las comunidades y los nuevos mandatarios en los territorios.</p>
	<p>Generar mecanismos de asistencia técnica de mediano plazo (mínimo 5 años de acompañamiento) a los proyectos agropecuarios, de reconversión productiva, de desarrollo económico a partir de las oportunidades del bosque y demás iniciativas de origen comunitario que promuevan una Amazonía sostenible.</p>
	<p>Garantizar un Fondo Diferencial Especial para la implementación de las iniciativas derivadas de los acuerdos del PDET por tipo de comunidades u organizaciones sociales.</p>
	<p>Se sugiere la revisión del Artículo 281, parágrafo primero del PND y de su implementación, de manera que las acciones de contrainsurgencia, combate a los GAO etc, de la Fuerza Pública, en el marco de las Zonas Especiales de intervención Integral -ZEII-, no se asocien con la implementación de los PDET, para evitar que en territorios con presencia de grupos armados ilegales o GAO, se estigmatice a los PDET como instrumentos de control territorial de la Fuerza Pública. Las acciones militares deben realizarse, cuando sea necesario, en respeto del principio de distinción de manera que la población civil no se vea involucrada con ninguno de los actores de conflicto y se ponga en riesgo su seguridad. De lo contrario, se puede romper el espíritu mismo de los Planes, erosionar la confianza de las poblaciones en los procesos y poner en riesgo adicional a la población civil.</p>

Temática	Lineamientos
<p>Generación de mecanismos de articulación interinstitucional e intersectorial</p>	<p>Cada Subregión PDET tendrá una Hoja de Ruta Única que debe tener un carácter vinculante para el conjunto de las instituciones públicas. Esta escala de gestión permite movilizar oferta institucional a escala lo cual viabiliza acciones de mayor impacto. Sin embargo, la experiencia de los Planes de Acción Territorial PAT derivados del decreto 2460 de 2015 de corresponsabilidad demostró que se requiere un instrumento de micropolítica alrededor ya sea de microterritorios o de colectivos poblacionales, donde se pueda definir de manera estratégica una ruta de respuesta que integre de manera coherente la oferta institucional.</p>
	<p>La Hoja de Ruta Única debe armonizar el conjunto de instrumentos de planeación territorial, que contemple, además del Plan Marco de Implementación (PMI), los Planes Nacionales para la Reforma Rural o Planes sectoriales (como se denominan en el PND), los PDET y los PISDA y los PAI en el marco del PNIS, aquellos provenientes de la política de atención y reparación a las víctimas como los Planes de Retorno y Reubicación y los Planes de Reparación Colectiva y los instrumentos comunitarios de planeación tales como los Planes Integrales de Vida y de Ordenamiento del Territorio de los Pueblos Indígenas, los Planes de Etnodesarrollo de las Comunidades negras, los Planes producto de los Auto 004 y 005 de la Corte Constitucional, los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC y demás documentos afines, en complemento de las indicaciones contempladas en el Parágrafo del artículo 6 del Decreto 893 de 2017. Este enfoque permite la comunión entre un componente de política pública integral con enfoque poblacional (víctimas, grupos étnicos, campesinos etc.) con un componente de transformación territorial dirigido al universo total de población, actuando a favor de los procesos de superación del estigma de las víctimas y la integración comunitaria.</p>
	<p>La ART proyecta a partir de la Hoja de Ruta poner en marcha la estrategia de Gestión de oferta para dar respuesta a los PDET. De acuerdo con las enseñanzas del SNARIV se sugiere que el enfoque de gestión de oferta sea reemplazado por el de gestión de competencias de manera que se induzca a las entidades nacionales y territoriales y apropiar los compromisos y asignar los recursos correspondientes a sus competencias para el cumplimiento de los PDET en tiempos razonables.</p>
	<p>El enfoque territorial de los PDET obliga a que el Estado esté en capacidad de dar respuestas específicas a las necesidades particulares de la población. Es importante superar las debilidades en la flexibilización de la oferta evidenciadas en el SNARIV, así como contemplar figuras alternativas (comunitarias, organizativas etc..) para la operación de la respuesta en los territorios.</p>
	<p>Se debe continuar y fortalecer el trabajo que la ART ha hecho con las Corporaciones Ambientales para adelantar un trabajo conjunto asociado al avance en la construcción de una visión de territorio que incide en la actualización de los POT y EOT. El desarrollo de acciones alrededor de los recursos de uso común se perfila como una posible estrategia para la construcción de la visión del territorio.</p>

Temática	Lineamientos
	<p>Reactivar y simplificar el funcionamiento de los comités o mesas técnicas de coordinación interinstitucional con las entidades estratégicas para la implementación de los PDET (ANT, URT, UARIV, MinAmbiente, PNN, Min Transporte, MADR entre otras entidades). Estos espacios deben configurarse desde una lógica de acceso integral a los derechos, de manera que una misma Mesa Técnica sobre el Derecho al territorio convoque a la ANT, al IGAC, a la SNR, a la URT y a MinHacienda. La Mesa Técnica del derecho a la seguridad y autonomía alimentaria debe conformarse por el MADR, UPRA, PNN, SENA, MinTransporte, CISAN, y MinComercio y así sucesivamente. De esta manera se simplifican el número de escenarios de coordinación interinstitucional, se desarrolla una lectura intersectorial integral sobre las intervenciones en territorio, se coordinan los tiempos de gestión de proyectos de las entidades ante el DNP y su implementación armónica en territorios, se evita el desgaste de los funcionarios públicos y se hace un uso más eficiente de los recursos públicos.</p>
<p>Generación de mecanismos para el fortalecimiento de la gobernanza comunitaria</p>	<p>La implementación de los PDET debe tener un componente complementario de fortalecimiento y acompañamiento comunitario y organizativo que de soporte social y colectivo a las acciones realizadas para promover la autogestión y la sostenibilidad del impacto. Debe estar enfocada a evitar percepciones de asistencialismo y promover la autogestión de los proyectos de vida colectivos. (Ver estrategias de Fortalecimiento organizativo del MinInterior y de los procesos de Reparación colectiva y de Retornos y Reubicaciones de la UARIV). El fortalecimiento debe incluir la generación de capacidades de las organizaciones comunitarias para el manejo de recursos.</p>
	<p>Para la implementación de los PDET se requiere de una vinculación de las comunidades, más allá de los grupos motores, de manera que el ejercicio de priorización y territorialización de la oferta institucional respete las estructuras sociales y organizativas y no genere conflictos entre diferentes sectores que “compiten” por una oferta limitada. Por tanto, se deben poner en marcha mecanismos participativos para la priorización y territorialización de los numerosos compromisos incluidos en el PATR. Concertar con las comunidades involucradas los programas y proyectos productivos regionales y locales, considerando el enfoque diferencial poblacional.</p>
	<p>Divulgar la información de los PATR entre las comunidades y acceso garantizar el libre acceso a la información para lograr el empoderamiento de la comunidad.</p>
	<p>Conformación de veedurías ciudadanas representativas y con garantías para su adecuado funcionamiento a cargo de la ART (recursos propios, estrategia de fortalecimiento y capacitación, conectividad, tecnología y estrategia de comunicaciones, ruta para construcción y fortalecimiento de redes comunitarias y socios solidarios, experticia en temas sectoriales, legales y organizativos, capacidad de gestión de recursos, estrategia de apoyo y movilización ciudadana y otros apoyos). Para esto, la veeduría debe incluir un equipo técnico (formulación, implementación y seguimiento) y un equipo político con participación comunitaria. Estas veedurías deben</p>

Temática	Lineamientos
	<p>contar con un instrumento técnico para el seguimiento a la Hoja de Ruta Única, con protocolos de funcionamiento que incluya el carácter vinculante de sus informes, los cuales deben ser agenciados por la ART en los escenarios de participación.</p>
	<p>Las veedurías ciudadanas deben estar articuladas a la CSIVI y a la Alta Instancia Étnica.</p>
	<p>Se requiere la generación de criterios para la priorización de proyectos PDET. Se debe realizar con las comunidades un análisis costo beneficios ambiental y social del conjunto de compromisos de los PDET, así como de su viabilidad técnica y operativa a partir de estos criterios como ejercicio de priorización y financiamiento de los proyectos.</p>
	<p>Crear una urna de cristal para hacer pública la información, facilitar el seguimiento y poder denunciar eventuales irregularidades en el proceso de implementación de los PDET.</p>
	<p>Los estructuradores de proyectos de la ART deben establecer rutas de trabajo con las comunidades beneficiarias para la formulación participativa de los proyectos PDET. Los estructuradores deben conocer el ordenamiento territorial y los determinantes ambientales y concertar con las comunidades acuerdos de conservación y uso sostenible para garantizar un enfoque de sostenibilidad socio-ecológica de los mismos.</p>
	<p>Los proyectos productivos y las estrategias de conservación deben diseñarse de manera participativa por medio de planes o modelos de ordenamiento y producción predial a partir de las propuestas de las comunidades, garantizando así una oferta diferencial y pertinente. Se debe fortalecer el diagnóstico del territorio, y articular las acciones PDET con recursos para la implementación de la extensión rural (ley 1876 / 17).</p>
	<p>Articular las Mesas Técnicas interinstitucionales con los procesos de concertación comunitaria de manera que éstos sean integrales, eficientes y efectivos en el avance hacia la garantía de los derechos.</p>
	<p>De deben concertar espacios y metodologías de concertación con los pueblos indígenas y comunidades negras particulares que respeten a sus autoridades propias, las estructuras organizativas y los mecanismos de toma de decisión. Las concertaciones deben estar siempre articuladas a los Planes de Vida, de Etnodesarrollo, de salvaguarda y demás instrumentos propios de planeación. En lo posible se deben aprovechar escenarios de concertación existentes en los territorios.</p>
	<p>Se recomienda definir de manera concertada con ANZORC y con las ZRC del área del ANA un plan de trabajo para reconocer el estado actual de los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC constituidas actualmente y apoyar en su actualización, articulación con los EOT o POT y Planes de Desarrollo Territoriales para impulsar su implementación.</p>

Temática	Lineamientos
	<p>Reconociendo la importancia de trabajar con base en los procesos de colectivos organizados en el territorio a partir de apuestas de ordenamiento y manejo territorial y ambiental que cuentan con sustento y soporte comunitario, se recomienda igualmente la definición de un plan de trabajo de la ANT para la revisión de las solicitudes de constitución de nuevas ZRC, identificar el estado del proceso y establecer metas temporales para su constitución. Estos procesos deben estar articulados con la ruta de fortalecimiento organizativo para consolidar las propuestas colectivas de desarrollo sostenible e iniciar con su implementación a partir del reconocimiento temporal de estos procesos como iniciativas comunitarias para la conservación definidas por la UICN. Este proceso permitirá igualmente superar la estigmatización de esta figura, desarrollar mecanismos de protección y autoprotección y contener la persecución de algunos de sus principales líderes y el desplazamiento forzado.</p> <p>De manera complementaria al trabajo institucional, el proceso de formulación participativa de los PDET se ha percibido como una semilla de generación de cultura política dentro de los sectores sociales, quienes han dado varias muestras de apropiación de los procesos y de acción colectiva para proteger su implementación. Este capital político debe ser potenciado, por medio de ejercicios de fortalecimiento organizativo y apoyo a procesos sociales de manera que incidan de manera positiva y constructiva en la elección de los nuevos alcaldes y gobernadores, así como en la incidencia para la formulación de los nuevos planes de desarrollo territorial. Para esto se propone la organización y financiación de foros y cabildos abiertos para la incidencia comunitaria en la construcción de los planes de gobierno con los candidatos y en el diseño, inclusión de los PATR y seguimiento de los nuevos planes de desarrollo territoriales.</p>

15.5.6 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

Temática	Lineamientos
Marco normativo y regulatorio	<p>Ajustar las metas del PND frente a la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, que se reducen de 33.000 logradas durante los años 2017 y 2018 a 13.000 como meta para el cuatrienio, a diferencia de las 140.000 has erradicadas por la Fuerza Pública proyectadas.</p> <p>Diseñar estrategia de sustitución voluntaria para aquellos municipios, veredas o comunidades de los grupos étnicos que no entraron en el PNIS, pero donde las comunidades muestran voluntad de sustituir los cultivos, de acuerdo con la propuesta de las Bases del Plan de Desarrollo 2018-2022 de desarrollar proyectos de sustitución.</p> <p>Emitir un decreto para regular la ruta y poner en marcha la consulta con los pueblos indígenas y las comunidades negras y su vinculación al PNIS en cumplimiento del AF. Este decreto debe privilegiar la concertación amplia con las comunidades y la proyección de proyectos de carácter comunitario y de beneficio colectivo. Los pagos o subsidios en efectivo deben ser manejados con extrema precaución evitando acción con daño en las comunidades.</p> <p>Impulsar la promulgación de la Ley sobre el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y revisar las dimensiones de</p>

Temática	Lineamientos
	<p>área de cultivos para la caracterización de los beneficiarios, ya que la actual excluye a un porcentaje muy alto de quienes ya reportaron sus cultivos y les genera dudas sobre su seguridad jurídica en el proceso.</p>
	<p>Desarrollar los Planes para zonas apartadas y con baja concentración de población del PNIS para que en articulación con los PDET se consoliden acciones integrales para contrarrestar la marginalidad y exclusión de esta población y se puedan implementar acciones de protección y sostenibilidad ambiental.</p>
<p>Fortalecimiento institucional y despliegue territorial</p>	<p>Impulsar de manera decidida el cumplimiento de los acuerdos de sustitución voluntaria por parte del Gobierno, garantizando la adecuada apropiación presupuestal, pues el retraso denunciado por las comunidades en todos los departamentos del ANA genera pérdida de confianza, agudiza las necesidades económicas de las familias y pone en riesgo la sostenibilidad del Programa mismo.</p>
	<p>Se requiere la asignación de recursos suficientes y oportunos para dar cumplimiento a los compromisos del PNIS con las familias vinculadas. Los costos de sustitución voluntaria son sustancialmente más bajos que los de erradicación forzada considerando que la tasa de resiembra reportada es del 0,6% frente a más del 37% por erradicación forzada o fumigación.</p>
	<p>Cumplir con la garantía de la seguridad de las familias vinculadas al PNIS y de los territorios, para evitar la coacción y las amenazas de los grupos armados ilegales contra las familias causando resiembras, desplazamiento forzado y asesinato de líderes sociales. Se recomienda fortalecer los protocolos de seguridad con enfoque de derechos humanos y de seguridad territorial permanente. Este protocolo debe contar con un sistema eficiente de alertas tempranas para casos de amenazas al derecho a la vida y de delitos ambientales (con ruta -anónima- de denuncia presencial y virtual) y un grupo de respuesta rápida para su atención oportuna.</p>
	<p>Acompañar la estrategia de seguridad con la puesta en marcha de la jurisdicción agraria para dar solución pronta a los conflictos por la tierra y a la puesta en marcha de una ruta expedita para la lucha contra la impunidad por parte de la FGN, que individualice a los perpetradores directos de los delitos y desmantele las estructuras criminales que los soportan, en el marco de generar garantías de no repetición.</p>
	<p>Fortalecer la presencia institucional en la región, especialmente desde el Ministerio Público, la Fiscalía, el CTI y las instituciones de atención social del Estado para proveer garantías de seguridad en territorio. Para ello, concertar con las familias vinculadas al PNIS y sus comunidades medidas de seguridad para el territorio, las comunidades y los líderes, donde se articulen las medidas de autoprotección, con la acción interinstitucional de las entidades civiles y judiciales. Estas medidas deben ser de carácter permanente. Las acciones de la fuerza pública deben tener como finalidad la protección de la población civil y respetar los DDHH y el DIH.</p>
<p>Armonizar la estrategia de erradicación forzosa y la de sustitución voluntaria, dando observancia a lo pactado en el Acuerdo Final y reducir a 0 los casos donde se llevan a cabo acciones de erradicación forzosa, donde hay acuerdos colectivos y regionales de sustitución</p>	

Temática	Lineamientos
	<p>voluntaria establecidos con las comunidades, para evitar el aumento de la pérdida de confianza ciudadana en las instituciones que lideran el diseño e implementación de los PNIS.</p> <p>La entrega de subsidios directos a las familias vinculadas al PNIS, sin estar articulados a las medidas de carácter estructural, puede ser contraproducente frente a las metas de sustitución voluntaria y definitiva de los cultivos de uso ilícito. Se debe dar mayor impulso al cumplimiento de los acuerdos de sustitución voluntaria, donde se articulen de manera coherente los compromisos del PAI con los proyectos productivos alternativos y demás componentes del PNIS.</p> <p>Adelantar un ejercicio pedagógico con las comunidades para esclarecer el alcance, los beneficiarios, los compromisos y la ruta de implementación del PNIS para contrarrestar la desinformación y el escepticismo frente al proceso.</p> <p>Atendiendo la importancia ambiental que reviste el ANA como corredor ecosistémico estratégico en estrecha relación con los Andes, la Amazonía y la Orinoquía, las alternativas de reconversión productiva deben incluir un componente de pago por servicios ambientales, de manera que sus habitantes ancestrales y campesinos se puedan dedicar a actividades con un enfoque de sostenibilidad ambiental.</p> <p>Dentro de las alternativas productivas se debe reconocer y diseñar una estrategia efectiva para fomentar la sustitución de usos de la coca y promover la producción, comercialización del mambe y demás productos derivados de la coca como oportunidad económica y de ingresos familiares indígenas.</p> <p>Se requiere desarrollar una oferta institucional de alternativas claras de producción sostenible y viable para la región con participación comunitaria, en el marco de la extensión rural. La concertación de las apuestas productivas con las comunidades permite que sean cultural, ambiental y económicamente pertinentes. Los pocos proyectos que se han puesto en marcha van en contravía de esta demanda, ya que los productos agrícolas se restringen a una oferta muy limitada del Gobierno o se entregan gallinas de crecimiento rápido llamadas de pico cortado, las cuales han demostrado que no sobreviven en los entornos amazónicos.</p>
<p>Generación de mecanismos de articulación interinstitucional e intersectorial</p>	<p>Articular la implementación de los proyectos productivos alternativos con los proyectos de extensión rural para promover el éxito y la sostenibilidad de las iniciativas y hacer una inversión eficiente de los recursos públicos, con base en la Hoja de Ruta Única (Ver recomendaciones PDET).</p> <p>Identificación y priorización de regiones afectadas por los cultivos de uso ilícito ubicadas en los bordes o fuera de la frontera agrícola, para adelantar los acuerdos voluntarios de sustitución acompañados por la formalización de predios, la zonificación ambiental participativa y la implementación de incentivos a la conservación permitirán la estabilización de la frontera agrícola, la reducción de las tasas de deforestación y la sostenibilidad de las iniciativas sostenibles de producción.</p> <p>El gobierno, en articulación con la ANDI y las Cámaras de Comercio Departamentales, deben poner en marcha un ejercicio de</p>

Temática	Lineamientos
	sensibilización sobre las directrices internacionales de Empresas y DDHH e incentivar la destinación de recursos para la financiación de los acuerdos del PNIS y el PDET. Estas acciones deben ser complementarias a los incentivos de Obras por impuestos, los recursos de RSE y las compensaciones a que están obligadas las empresas.
	Fortalecer o generar la ruta de planificación para la intervención estatal de las entidades del orden nacional, regional y local que permita conciliar la asistencia técnica, los pagos y los proyectos de manera coherente.
Generación de mecanismos para el fortalecimiento de la gobernanza comunitaria	Considerando que la acción del PNIS en el ANA coincide con las subregiones PDET, se deben articular ambas estrategias y poner en marcha la ruta de fortalecimiento organizativo para prevenir los conflictos sociales y comunitarios y canalizar de manera adecuada y con apoyo de los liderazgos locales la sostenibilidad de los procesos.
	Articular las veedurías ciudadanas del PDET con el seguimiento a los compromisos del PNIS, las cuales son de carácter vinculante y se remiten de manera directa a la CSIVI.
	Articular la oferta del PNIS a las familias vinculadas con la oferta de los PDET y con la oferta ordinaria de las entidades territoriales dirigida al total de la población, de manera que se supere el estigma sobre el incentivo perverso a los cultivadores de coca y se promueva la integración comunitaria y el bienestar general.
	Generar una acción interinstitucional coordinada de acompañamiento sostenido a las familias beneficiarias y a las comunidades en general, para que desde la confianza institucional y el fortalecimiento organizativo se evite la coacción de los grupos armados ilegales y la regresión de los procesos de sustitución voluntaria.
	Articularse con la experiencia de la UARIV para prestar asesoría a las familias beneficiarias para la inversión adecuada de los subsidios en el marco de la construcción de condiciones de autosuficiencia y autogestión familiar y comunitaria y su articulación con la extensión agraria.

15.6 Recomendaciones y lineamientos a políticas transversales

15.6.1 Política de asentamientos humanos

Recomendación	Lineamientos
Generación de políticas de estabilización a las dinámicas poblacionales	Reglamentar la conformación de centros nucleados de servicios básicos municipales que orienten las inversiones públicas y no respondan a las demandas poblacionales no planificadas
	Generar una política de poblamiento / reubicación de comunidades campesinas que permitan la generación de economías de escala y facilidad de acceso a servicios y bienes comunes
	Definir una estrategia de estabilización poblacional, reubicación y penalización de ocupaciones por fuera del ordenamiento legal del territorio

Recomendación	Lineamientos
	Generar un conjunto de incentivos para atraer la permanencia de los jóvenes y promover el retorno al campo en una visión de oportunidades productivas con base en la oferta amazónica

15.6.2 Políticas de financiamiento

Recomendación	Lineamientos
Fortalecimiento de presencia y capacidades institucionales	Generar un portafolio de incentivos a los entes territoriales que permita el fortalecimiento de sus capacidades institucionales
	Generar un portafolio de incentivos a las Corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible que permita el fortalecimiento de sus capacidades institucionales
Generación de los instrumentos económicos para el desarrollo sostenible con criterios amazónicos	Generar un portafolio de incentivos a los entes territoriales para la promoción de proyectos basados en la oferta regional amazónica
	Fortalecer instrumentos de financiamiento para actualización de los POT y EOT
Mejoramiento de los procesos de formulación e implementación participativa de proyectos	Fortalecer los procesos de decisión de los entes territoriales, de las Corporaciones Autónomas y de Desarrollo Sostenible y de la población en la toma de decisiones sobre la viabilidad de los proyectos minero energéticos, en el desarrollo de la evaluación de impactos socio-ambientales, en la concertación de las compensaciones y de los beneficios sociales de los proyectos.

15.6.3 Política de defensa nacional

Recomendación	Lineamientos
Movilización institucional y participativa para la protección territorial	Fortalecer la presencia de entidades de control y esquemas de protección de la población y ecosistemas estratégicos desde la fuerza pública. En esta estrategia se debe resaltar el papel de las CARs y la necesidad de fortalecerlas (incluyendo estrategias anticorrupción)
Movilización institucional y participativa para la protección territorial	Generar medidas contundentes al control territorial y el orden público

15.6.4 Recomendaciones, criterios y lineamientos a los entes territoriales

Recomendación	Lineamientos
Fortalecimiento para la gestión participativa y articulada de los instrumentos de ordenamiento territorial	Fortalecer el Programa de POT Modernos con la generación de herramientas para validar ordenamiento indígena
Generación de los instrumentos económicos para el desarrollo sostenible con criterios amazónicos	Generar un programa de Compras Públicas de alimentos regionales y amazónicos
Participación e instancias para la toma de decisiones	Fortalecer o generar instancias regionales de participación ampliadas a los representantes de las JAC o de las organizaciones campesinas, en los espacios de toma de decisión institucionales

Recomendación	Lineamientos
Participación e instancias para la toma de decisiones	Generar mecanismos para la participación y seguimiento en la implementación programas
Promoción de alternativas para la salud ambiental, la soberanía y autonomía alimentaria	Fortalecer los mecanismos para la generación y mantenimiento eficiente de servicios de salud a la población étnica.
Divulgación y apropiación de los instrumentos de ordenamiento territorial	Promover la generación de herramientas para la divulgación y apropiación de los POT y herramientas de OT por parte de los actores locales
Construcción de una Visión común para el desarrollo sostenible del ANA	Reglamentar las actividades productivas acorde a la Sentencia 4360 de 2018, definiendo áreas y sistemas productivos acordes a las determinantes ambientales, incluyendo escalas espacio temporales.

16. Construcción de modelos de ocupación territorial para la sostenibilidad y el desarrollo sostenible

La presente sección busca proponer modelos de ocupación para el desarrollo sostenible de la región, a partir del entendimiento de las propuestas de ordenamiento territorial, basados en la visión y prospectiva para la región (Figura 8).



Figura 8. Procesos básicos a los fines de los modelos de ocupación territorial
Fuente, este estudio

Una propuesta de ocupación territorial requiere previamente de construcciones políticas a partir de las cuales fijar la visión para el territorio, proponer su ordenamiento y planificación territorial y por tanto los modelos de ocupación con mayores oportunidades para el logro de la visión acogida.

16.1 Escenarios alternativos de desarrollo para el Arco Noroccidental Amazónico

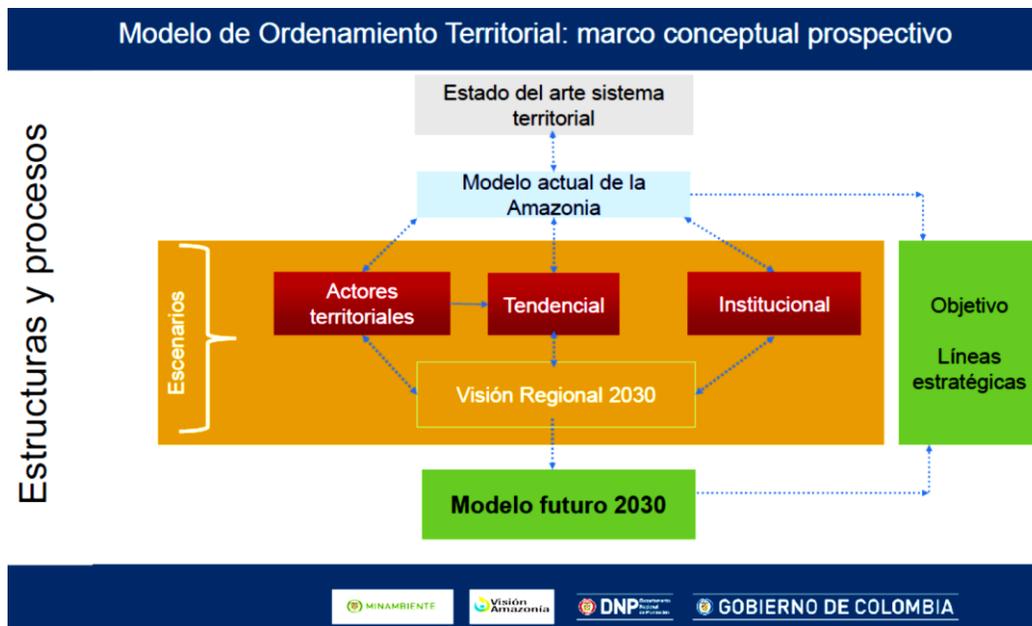
A través del estudio Amazonía Posible y Sostenible (CEPAL y PFN, 2013) se realiza un ejercicio prospectivo, se identifican tendencias y escenarios, señalando que todos los escenarios previsibles tienen niveles de degradación de ecosistemas. De acuerdo con el estudio, “la Amazonia colombiana puede verse confrontada ante distintos escenarios que muestran futuros muy diversos, según sean las apuestas que el país haga hoy frente a temas de alta relevancia para la región, como su visión geopolítica y fronteriza; la importancia del cambio climático, la conservación, la salvaguarda de la cultura y el conocimiento indígena; la creciente presión por recursos naturales como minerales, tierra, agua y petróleo; las apuestas productivas y la orientación de la investigación; el desarrollo de infraestructura, y la lucha contra la ilegalidad. Estos escenarios se pueden manifestar en forma y tiempos diferentes para cada subregión identificada. Su finalidad es promover una visión colectiva sobre lo que busca el país para esta región. Es así que la Cepal y Patrimonio Natural plantean 4 escenarios posibles, los cuales desde la EAER-ANA se revisan en sección posterior:

- ⇒ **Árbol por árbol la selva se acaba:** escenario tendencial, *statu quo* con degradación.
- ⇒ **Pescar en río revuelto:** escenario de aprovechamiento productivo con un estado débil, el peor en términos de conservación, con enclaves dañinos y un modelo de economía extractiva.
- ⇒ **Lo malo es el abuso:** escenario de aprovechamiento productivo con un Estado fuerte, positivo, reformista, anticipador, posible. Un desarrollo sostenible.
- ⇒ **Los caminos del bosque se hicieron para ser recorridos:** escenario de reconocimiento y valoración de los servicios ambientales, el mejor escenario para la conservación del patrimonio natural, social y cultural.

Posteriormente, en desarrollo de la política de ordenamiento territorial que proyectó la formulación de los modelos regionales de largo plazo- con enfoque territorial, desde la perspectiva nacional, se propone el Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonia MOTRA el cual presenta los resultados de un ejercicio de ordenamiento a escala regional y con un horizonte a 2030 (ejercicio liderado técnicamente por el Departamento Nacional de Planeación en colaboración con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en cabeza de Visión Amazonía, con financiación del Programa Global REDD para Early Movers (REM) – Pagos por Resultados de Reducción de Emisiones por Deforestación (REDD+).



Figura 9. Escenarios de desarrollo en Amazonía Posible y Sostenible (Cepal y Patrimonio Natural, 2013)



Fuente: DNP, Minambiente, Visión Amazonía, 2018

Figura 10. Marco conceptual prospectivo – Modelo de Ordenamiento Territorial Amazónico MOTRA

Para la definición del MOTRA, se analizan los escenarios tendenciales, los planteados desde los actores territoriales y desde la institucionalidad nacional, y partir de estos se genera la propuesta de Modelo Futuro 2030.

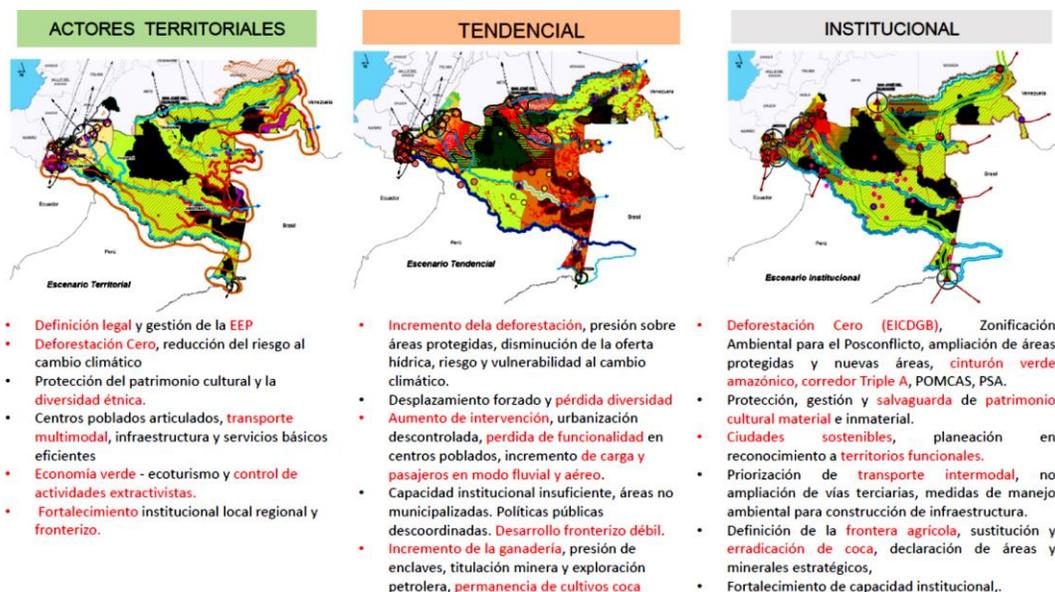


Figura 11. Escenarios del Modelo de Ordenamiento Territorial Amazónico según MOTRA

Fuente: DNP, Minambiente, Visión Amazonía, 2018

16.2 El Modelo de Ocupación Territorial para la Amazonía MOTRA: antecedentes

El objetivo del MOTRA es orientar el ordenamiento regional de la Amazonía colombiana en función del modelo de conservación y desarrollo sostenible amazónico para contribuir: al cierre de brechas socioeconómicas, a la articulación funcional y equilibrio territorial, la preservación del patrimonio natural y cultural y el fortalecimiento de la gobernanza territorial.

El MOTRA se construye acogiendo como visión estratégica de futuro a largo plazo (2030): La Amazonía colombiana es reconocida internacional y nacionalmente por su patrimonio natural, pluricultural y multiétnico; (...) por lo cual recibe importantes recursos de financiación para su conservación y manejo, de tal manera que se amplía el conocimiento sobre la Región, contribuyendo a su conservación y desarrollo sostenible (MOTRA, 2018). Señala el MOTRA que, conforme con lo dispuesto en la LOOT y con los objetivos de la Política General de Ordenamiento Territorial, en la Región amazónica se consolida un modelo de ordenamiento territorial diferenciado que aprovecha de manera racional la riqueza, cultural y ambiental, así como el potencial económico del territorio para el desarrollo sostenible. Para ello se requiere:

- Gobernanza territorial entre actores públicos y privados
- Fortalecimiento de capacidades institucionales a nivel local, para la articulación de la planeación multinivel
- Reconversión del modelo económico extractivista
- *Articulación funcional* que contribuye en el cierre de brechas socioeconómicas y territoriales
- Trayectorias de poblamiento y de ocupación que se caracterizan por una consolidación de la población urbana y rural, evitando una expansión de los asentamientos y de los centros poblados hacia el centro de la Región
- Zonificación ambiental para el posconflicto, la frontera agropecuaria, las estrategias de acceso a tierras productivas y la formalización de la propiedad rural
- Desarrollo integral y sostenible de las fronteras

El MOTRA se soporta en la premisa que postula que “el desarrollo sostenible e inclusivo del territorio amazónico no es viable hasta tanto las trayectorias de uso y ocupación no se armonicen con el soporte ambiental y cultural que caracterizan a la Amazonia; y argumenta la necesidad de fortalecer la relación entre el ordenamiento ambiental con el ordenamiento territorial, en tanto la estructura y el soporte biofísico del territorio amazónico, los servicios ecosistémicos que presta, así como la riqueza y diversidad cultural, constituyen oportunidades para definir una hoja de ruta para el ordenamiento del territorio en el corto, mediano y largo plazo. De esta manera la propuesta del MOTRA se espacializa en el Mapa síntesis Modelo de Ordenamiento Territorial Regional de la Amazonia que se presenta en la Figura 12.

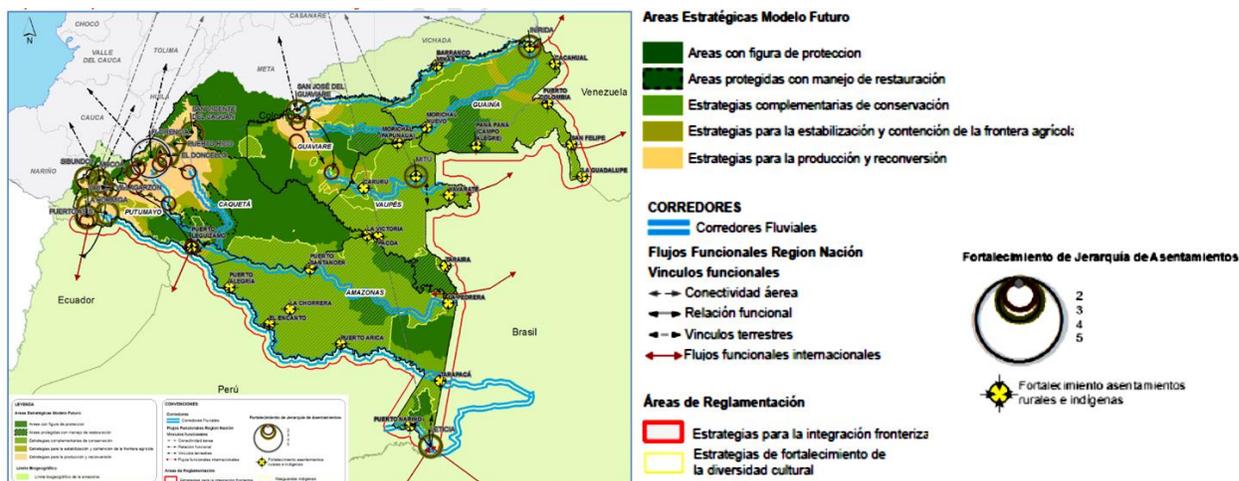


Figura 12. Mapa síntesis del Modelo de Ordenamiento Territorial Regional de la Amazonia (MOTRA)
Fuente: DNP, Minambiente, Visión Amazonía, 2018

De acuerdo con el MOTRA, esta representación evidencia las siguientes estrategias que contribuyen a orientar el ordenamiento del territorio regional a 2030 y a incidir en la transformación de la Amazonia:

- Fortalecer la base ecológica territorial promoviendo la preservación, conservación y restauración de los ecosistemas. Para ello será necesario la consolidación de portafolios de nuevas áreas de conservación y en la restauración ecológica, así como la consolidación de Estrategias Complementarias de Conservación.
- Consolidar un área de estabilización y contención de la frontera agrícola.
- Desarrollar en áreas de amortiguación de áreas protegidas o áreas de importancia estratégica para la conservación, estrategias de recuperación, actividades productivas de bajo impacto y, por tanto, procesos de reconversión productiva y el desarrollo de estrategias de producción sostenible que, por un lado, reduzcan la presión sobre la oferta biofísica y por el otro, brinden alternativas económicas para la población.
- Incentivar la localización de actividades económicas productivas de alto impacto en el área más intervenida de la Región.
- Adelantar estrategias para el desarrollo de usos sostenibles.

El MOTRA potencializa los núcleos urbanos ya existentes, al mismo tiempo que reconoce e incluye en las dinámicas de interconexión territorial a aquellos territorios que, a pesar de presentar dinámicas poblacionales y económicas menos intensas, requieren de una oferta diferenciada de bienes públicos, específicamente de salud y de educación, que respondan a las particularidades culturales de las comunidades rurales e indígenas que se localizan en estas áreas, sistema que se sustenta en una estrategia complementaria de la intermodalidad del transporte con el fin de garantizar la conectividad entre los núcleos urbanos y rurales, así como de vincular aglomeraciones y actividades productivas, incluyendo el fortalecimiento del sistema fluvial, en tanto el territorio amazónico cuenta con unos corredores hídricos y de navegabilidad que deben aprovecharse y potencializarse para la movilidad de las personas y de las mercancías.

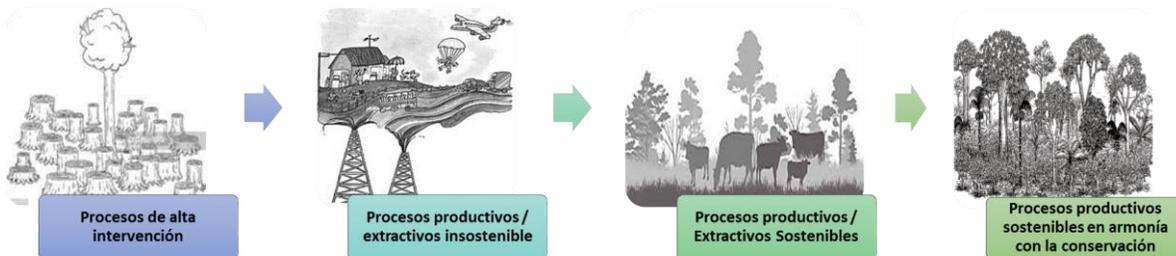
16.3 Los modelos de ocupación para transitar hacia la sostenibilidad del ANA

Con base en la construcción de la Visión recogida por parte de la EAER-ANA, el modelo de ordenamiento territorial para la Amazonía MOTRA, y los escenarios analizados por Amazonía Posible y Sostenible, se proponen a continuación los modelos deseables de ocupación para la región del ANA.

Los modelos deseables de ocupación propuestos para la región del ANA buscan desde el objetivo de la EAER “asegurar que los marcos de intervención que se definan sean coherentes e integren suficientemente los objetivos de las políticas ambientales y de desarrollo sostenible” (Jiliberto y Bonilla, 2008). Esto quiere decir en otras palabras que, las recomendaciones de política que se proponen deber responder, en ausencia de una política para la región y con miras a su formulación, el logro de la visión planteada desde la EAER-ANA, en coherencia con el modelo de ordenamiento ambiental y territorial propuesto, acorde al modelo de desarrollo sostenible diferenciado para la región.

En tal sentido, y basados en el concepto teórico de la Transiciones Socioecológicas hacia la Sostenibilidad TSS, asumido por la EAER-ANA en el Marco Ambiental Estratégico, ésta evaluación propone los siguientes modelos de ocupación territorial, basados, no en la escogencia de un escenario específico (como se planteó en Cepal y FPN), sino como se propone desde las TSS, en el sentido de los caminos a recorrer buscando en el largo plazo el logro del escenario en el cual se logra el mejor estado para la conservación del patrimonio natural, social y cultural.

Figura 13. Modelo de transición hacia la sostenibilidad del ANA: partir de los escenarios disruptivos y deteriorantes hacia la recuperación y mayor compatibilidad con la oferta socioecosistémica.



Fuente, este estudio

En esta orientación, los modelos de transición para la ocupación en el ANA, parten de la situación actual según los paisajes predominantes en la región.

16.3.1 Modelo de transición a la preparación a la economía del futuro en enclaves de desarrollo minero-energético

A 2050, los paisajes que coinciden en la transición “Conformación de Enclaves y Expansión de Áreas de Desarrollo Minero Y Energético”, ubicados principalmente en Putumayo, transitan progresivamente hacia un modelo de desarrollo basado en la reducción de la actividad petrolera en la región, la generación de energías alternativas y la prevalencia de sistemas productivos basados en la oferta natural de recursos naturales renovables con alto valor agregado. Los sistemas forestales,

agroforestales⁹¹, el manejo integral del bosque generan oportunidades que son financiadas por recursos de regalías y compensaciones procedentes del sector minero-energético, y generan oportunidades para el aumento en la inversión social. En este escenario, las inversiones también se orientan a la recuperación de la oferta ambiental, la integración del manejo de bosques fragmentados y de áreas en procesos sucesionales (rastros, restauración pasiva, etc.), que generan alternativas económicas basadas en el turismo de naturaleza y la generación de productos innovadores.

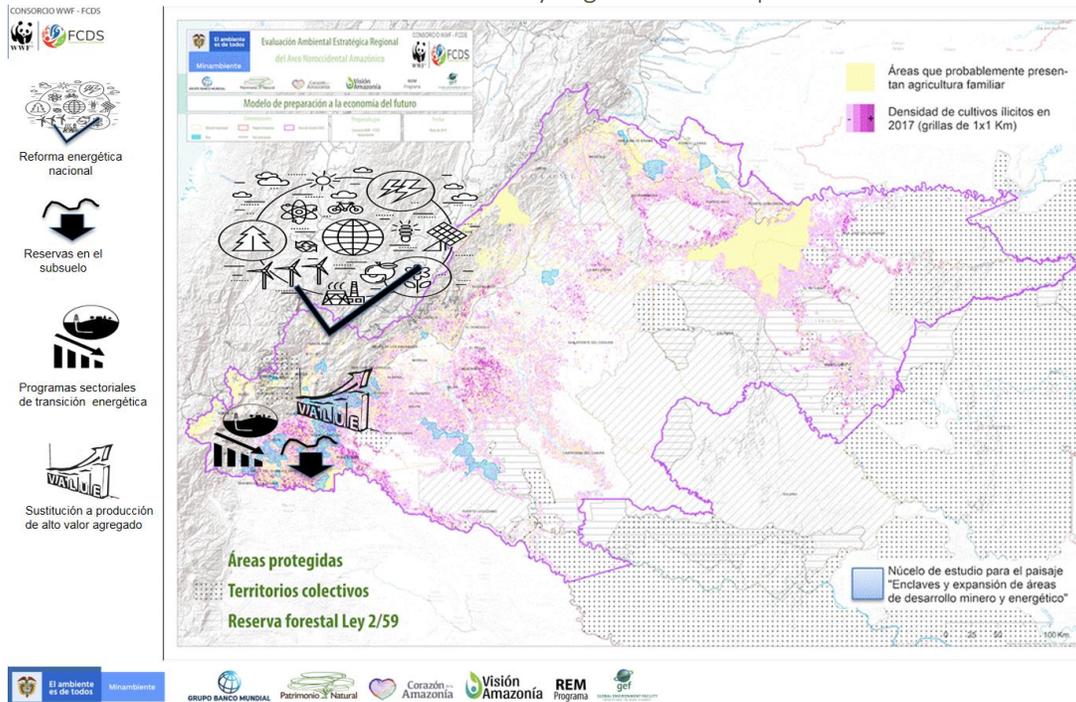


Figura 14. Modelo de transición a la preparación a la economía del futuro

- Marco de política deseable

Para el logro del modelo de ocupación propuesto para los paisajes actualmente ocupados por enclaves minero energéticos, se requiere de una definición desde la política energética del orden nacional y regional que analice las oportunidades de satisfacer la demanda, a partir de un proceso de transición que conlleve al desmonte de la actividad petrolera en la región. Implica una decidida apuesta a la generación de energías alternativas, y la transición a modelos de desarrollo regionales basados en recursos naturales renovables. Supone el análisis costo beneficio ambiental de esta transición y la clara oferta institucional para este proceso de giro total sobre el modelo de desarrollo regional. En el corto plazo, las autoridades ambientales regionales y ANLA en el orden nacional, podrán acoger y reglamentar las iniciativas avanzadas en el territorio derivadas del acuerdo público privado firmado en 2017 y del que hacen parte Corpoamazonia, Sinchi, IAVH, PNN, Amerisur, Grantierra, Ecopetrol y la ANDI como articulador fundamental del sector de hidrocarburos.

⇒ **Medidas de corto plazo**

91

<https://www.sinchi.org.co/files/publicaciones/publicaciones/pdf/Sistema%20Agroforestales%20para%20la%20Amazonia%20B.pdf>

En materia de gobernanza

- ✓ Aplicación del principio de precaución sobre el bienestar de las personas, del Bioma amazónico como sujeto de derechos.
- ✓ Restricción absoluta de nuevos procesos de concesión y titulación minero y energética.
- ✓ Fortalecimiento de la vinculación de las entidades territoriales, de las Corporaciones Autónomas y de Desarrollo Sostenible y de la población, en la toma de decisiones sobre la viabilidad de los proyectos minero energéticos, en el desarrollo de la evaluación de impactos socio-ambientales, en la concertación de las compensaciones y de los beneficios sociales de los proyectos.
- ✓ Aplicación del principio del consentimiento previo, libre e informado para el desarrollo de proyectos en la región.
- ✓ Ampliación del derecho a la consulta previa a los sectores campesinos, de acuerdo con la Declaración de los Derechos de los campesinos de la ONU de 2018.

En fortalecimiento sectorial

- ✓ Fortalecimiento de la planificación eco regional para la gestión efectiva de los bloques asignados desde antes del inicio de la operación, en concordancia con las prioridades de recuperación, restauración y prioridades de conectividad ecológica.
- ✓ Acuerdo público-privados y sociales para la definición de las medidas de gestión ambiental y social acorde a la jerarquía de mitigación.
- ✓ Cumplimiento estricto de los planes de manejo ambiental de los proyectos licenciados en la actualidad, que contribuya a la recuperación ambiental (p.e. conectividad, funcionalidad)
- ✓ Regulación de medidas para desincentivar la extracción de recursos no renovables

En fortalecimiento transectorial

- ✓ Planificación unificada entre los diferentes operadores, las autoridades ambientales y actores sociales para definir, a escala territorial dónde operar y cómo invertir de manera agregada los recursos de inversión para la compensación.
- ✓ Desarrollo de un diagnóstico de impactos frente al poblamiento, la demanda de servicios ambientales y las presiones sobre el paisaje causadas por la conectividad vial existente en la actualidad asociada a los proyectos.
- ✓ Fortalecer medidas de regulación del mercado de tierras para evitar procesos de especulación, apropiación y acaparamiento en enclaves minero energéticos.
- ✓ Definir medidas relacionadas con la regulación del mercado de tierras y de protección ambiental en los ejes viales.
- ✓ Se debe adelantar un diagnóstico de impactos frente a la contaminación aguas y suelos causadas por la explotación minero energética y definir medidas de prevención y compensación de daños.
- ✓ Compras Públicas de alimentos regionales.

⇒ Medidas de mediano plazo

- ✓ Planes empresariales para la reforma energética basada la transición de energías sustentadas en recursos naturales no renovables a energías basadas en fuentes alternativas.
- ✓ Análisis costo beneficio y estudios jurídicos sobre los derechos adquiridos de las empresas petroleras con licencias otorgadas y proyectos extractivos en marcha frente a los derechos de la Amazonía y de la población que habita los territorios y de la humanidad.
- ✓ Incentivos a la reconversión tecnológica de la reforma energética para el aprovechamiento de energías alternativas

- ✓ Regulación a la obligatoriedad público privada de inversión a reconversión tecnológica para el aprovechamiento de energías alternativas.

16.3.2 Modelo de transición basado en la reconversión socioambiental productiva en paisajes ganaderos bovinos

A 2030, las áreas que hacen parte de la Transición “Estabilización y Reconversión de Paisajes Ganaderos Bovinos” transitan hacia la consolidación de la ganadería bovina con criterios de sostenibilidad en áreas definidas por la frontera agrícola y la conformación de clústers⁹² de alta eficiencia y rentabilidad. Este escenario se configura a través de acuerdos entre actores para frenar la expansión de la ganadería, promover procesos de reconversión ambiental de los sistemas de producción, integración de herramientas de gestión del paisaje y la restauración áreas de pasturas fuera de la frontera agrícola, la inversión en procesos de diversificación productiva y la generación de esquemas de pagos por servicios ambientales que contribuyan a la conservación y restauración de los ecosistemas. Este proceso de transición implica además de promover mecanismos de inversión para la transformación productiva, la alineación de las políticas de formalización de la tenencia de la tierra y ordenamiento productivo, de manera que se definan restricciones en cuanto al uso en áreas fuera de la frontera agrícola.

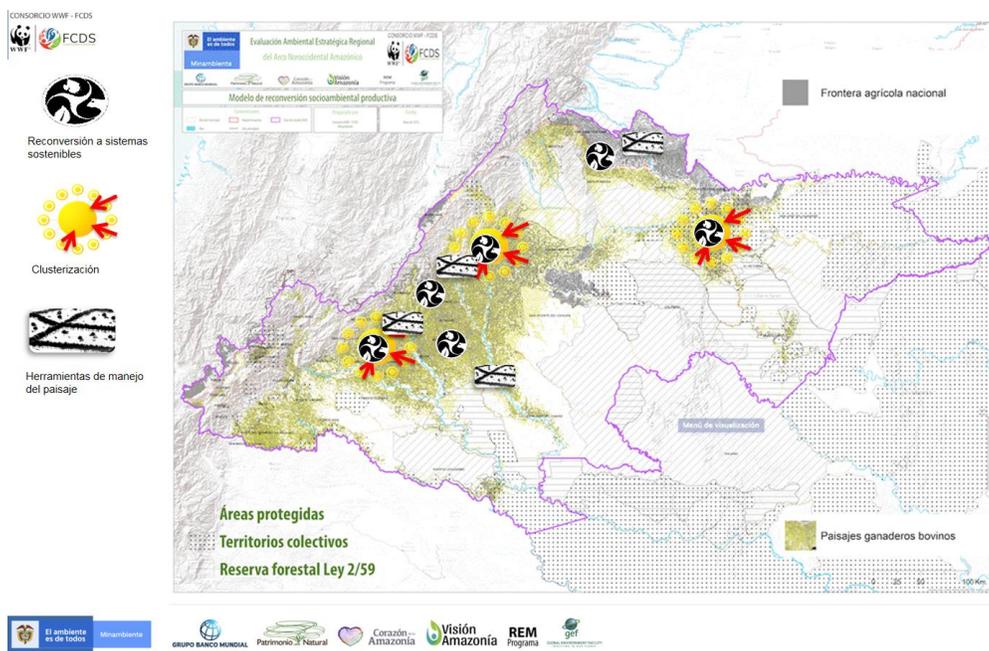


Figura 15. Modelo de transición para la reconversión socioambiental de paisajes ganaderos bovinos

- Marco de política deseable

El marco política para la transición a la reconversión ambiental de la ganadería implica un fortalecimiento de la política de inversión e inclusión social para, la focalización de la inversión

⁹² Clúster entendido como la concentración geográfica de la producción, proveedores especializados, proveedores de servicios, compañías en industrias relacionadas e instituciones de apoyo (como, por ejemplo, universidades, agencias regulatorias y gremios) que se desempeñan en las mismas actividades o en actividades estrechamente relacionadas. (UPRA)

productiva en los clústeres especializados para los procesos de reconversión productiva, la recuperación de las áreas ganaderas fuera de la frontera agrícola con procesos de restauración activa, la inversión en procesos de diversificación productiva y la generación de productos asociados a la conservación y restauración de los ecosistemas. Un aspecto clave y transversal es el referido a las políticas de formalización de la propiedad y la tenencia de la tierra y permisos de uso con restricciones en áreas específicas de frontera.

⇒ **Medidas de corto plazo**

En materia de gobernanza

- ✓ Acuerdos con grandes y pequeños productores en *pro* de la función social y ecológica de la propiedad, incluyendo acuerdos cero deforestación y desarrollo bajo en carbono
- ✓ Alianzas público privadas: cero deforestación y compras al interior de la Frontera Agraria
- ✓ Fortalecimiento de los delitos agrarios: dinámica de acaparamiento y apropiación
- ✓ Acuerdos intersectoriales para la transición a la diversificación productiva

En fortalecimiento sectorial

- ✓ Identificación de los clústeres productivos ganaderos para modelos intensivos y semi-intensivos, basados en producciones silvopastoriles y otros arreglos productivos.
- ✓ Incentivos y mecanismos financieros publico privados a la reconversión ambiental y eficiente de los modelos de producción
- ✓ Incentivos y mecanismos financieros a la diversificación productiva
- ✓ Registro y apoyo al desarrollo de los planes prediales de reconversión ganadera con inclusión de herramientas de manejo del paisaje
- ✓ Creación de un centro de excelencia en investigación y extensión rural para la reconversión ambiental ganadera

En fortalecimiento transectorial

- ✓ Priorización de procesos de formalización de tenencia a los productores vinculados a los procesos de reconversión
- ✓ Regulación estricta que asegure la no sustracción a la Reserva Forestal
- ✓ Generación de un mecanismo de valoración que incida sobre el precio de tierras por conservación y restauración ecológica de los ecosistemas naturales, con énfasis en los boscosos.
- ✓ Dinamización de los esquemas tipo Pagos por servicios ambientales
- ✓ Promoción de proyectos de captura de carbono a proyectos de reconversión productiva basados en alta generación de biomasa

16.3.3 Modelo de reorientación productiva territorial: Establecimiento y expansión de paisajes agroindustriales

A 2030, las áreas en transición hacia el “establecimiento y expansión de paisajes agroindustriales” ubicadas en el límite de la Frontera Agrícola se habrán consolidado como un corredor de producción agrícola que detiene el avance de la frontera agropecuaria. Este modelo está basado en un proceso de transito de paisajes altamente intervenidos y degradados en los que la producción agroindustrial aún es incipiente, a sistemas de producción agroindustriales diversificados, que combinan alternativas forestales, agroforestales y de gestión de ecosistemas naturales o seminaturales. Como estrategia se propone el fortalecimiento de clusters de producción agroindustrial en

encadenamientos productivos con criterios de sostenibilidad para productos como el caucho, el cacao, el café, que incluyen otros productos alternativos, conservan los ecosistemas naturales y generan oportunidades económicas basadas en la oferta natural de recursos naturales renovables, vinculados a de mano un aumento en la inversión social y el fortalecimiento de esquemas asociativos de gestión territorial. Este modelo igualmente requiere alinearse con las políticas de formalización y adjudicación de tierras, de manera que estas incluyan requerimientos específicos relacionados con el manejo del suelo, la conservación de ecosistemas y la inclusión de prácticas que aseguren una producción acorde con el entorno amazónico.

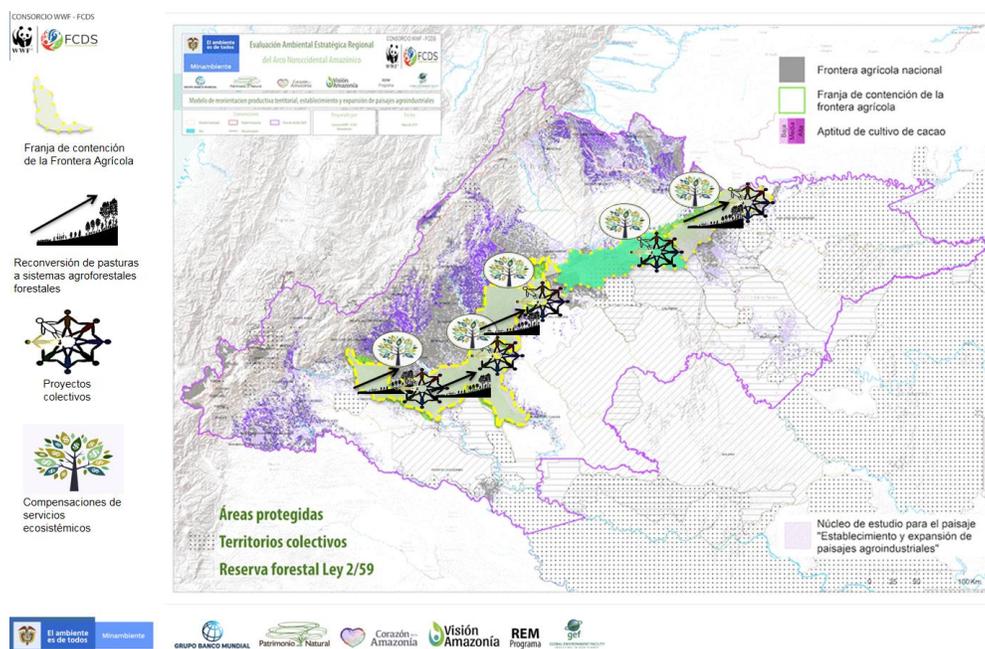


Figura 16. Modelo de transición a través de la reorientación productiva territorial

- Marco de política deseable

El marco político para la transición a la protección productiva territorial implica la focalización de la inversión productiva en los clústeres especializados para los procesos de reorientación productiva bajo estrictos criterios de planificación basados en aptitud del suelo al interior de la Frontera Agrícola, un fortalecimiento de la política de inversión e inclusión social con garantías sobre el acceso a la tierra preferiblemente en esquemas de manejo y autocontrol asociativo de la tierra, la inversión en procesos de diversificación productiva y la generación de productos asociados a la conservación y restauración de los ecosistemas.

⇒ **Medidas de corto plazo**

En materia de gobernanza

- ✓ Reglamentación y fomento a la adopción de esquemas de gestión comunitaria de la tierra en desarrollo de la política de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.
- ✓ Reglamentación y fomento a la adopción de esquemas de control comunitario a la función social y ecológica de la propiedad.
- ✓ Fortalecimiento de las capacidades organizativas y de gestión comunitaria para el desarrollo productivo de base agroecológica.

En fortalecimiento sectorial

- ✓ Planificación y ordenamiento productivo a escalas adecuadas en la franja del límite al interior de la Frontera Agrícola
- ✓ Consolidación de las cadenas agroforestales con énfasis en productos nativos.
- ✓ Consolidación de mercados con encadenamiento de largo plazo a productos con denominación de origen
- ✓ No modelos de producción en monocultivo

En fortalecimiento transectorial

- ✓ Reglamentación de modelos de sistemas productivos aptos para la reorientación productiva al interior de la Frontera Agraria, con delimitación de escalas espacio temporales y sujeción a licenciamiento ambiental en caso de desarrollos de gran escala (individuales o asociados) por impactos acumulativos.

16.3.4 Modelo de transición a la potenciación de las economías campesinas

A 2030, área del ANA en transición hacia la “Conformación y Pervivencia de Paisajes Rurales Campesinos” avanzan hacia la consolidación y potenciación de las economías campesinas, familiares y colectivas a partir de un proceso gradual y progresivo de recuperación y fortalecimiento de sistemas de producción basados en economías campesinas, familiares y comunitarias. Este modelo se basa en la potenciación de la base agroecológica de la región representada en la consolidación de una oferta local diversificada de productos tradicionales amazónicos, con mercados y generados por cadenas productivas sostenibles, funcionales y competitivas de alta calidad ecológica. Esta transición demanda el fortalecimiento de procesos organizativos y las apuestas colectivas, promover las condiciones para una participación efectiva de los individuos y los colectivos, la vinculación de las comunidades locales a procesos de generación de valor agregado y economías que incluyan el aprovechamiento integral del bosque y los pagos por servicios ambientales, como fuentes complementarias de beneficios económicos y culturales.

En cuenta a la oferta del Estado, se requiere que desde la política se favorezcan instrumentos para acompañar al campesinado en la realización de una producción agropecuaria diversificada, promover condiciones de arraigo y permanencia en el territorio, aprovechar y potenciar procesos colectivos campesinos que impulsen un desarrollo autogestionado, así como asegurar mejores condiciones de infraestructura, financiamiento y acceso a mercados. Además es necesario generar e implementar instrumentos que den claridad en cuanto al acceso y formalización de la tierra, como contratos que establezcan derechos de uso y ocupación en áreas ambientalmente frágiles.

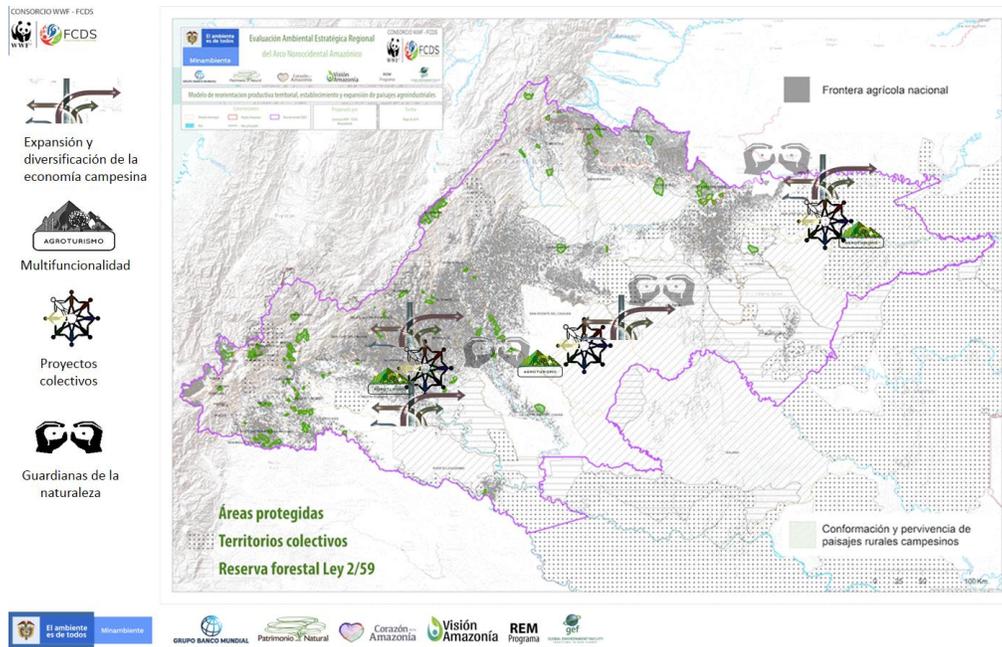


Figura 17. Modelo de transición a la potenciación de las economías campesinas

- Marco de política deseable

El marco político requerido en apoyo a esta transición implica en primer lugar, el reconocimiento constitucional de la persona campesina y los colectivos u organizaciones que conforman como sujetos políticos de derechos con identidad propia y diferencial y su relación material e inmaterial con la tierra y el territorio⁹³, acelerar el ejercicio de caracterización y poner en marcha el censo de este sector poblacional⁹⁴ para el diseño de políticas públicas. A su vez, se propone avanzar en la identificación y priorización de las zonas afectadas por el desplazamiento forzado, el abandono o despojo de tierras y los procesos ilegales de acaparamiento para la generación de un Plan Decenal de Acción para el acceso, formalización y acuerdos de uso de la tierra del sector campesino para cada uno de los departamentos de estudio, la democratización de los factores de producción agraria, entre otras mediante la implementación de los lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria adoptados mediante la Resolución 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de la Ley 731 de 2002 que dicta un conjunto de normas para favorecer a la mujer rural y sus condiciones de vida, a partir del desarrollo de medidas diferenciales adaptadas a las características ambientales y organizativas y a las economías presentes

93 Este proceso puede hacerse a partir de la ratificación e inclusión en el bloque de constitucionalidad de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales del 2018 y de la creación de un escenario de participación y concertación para su reglamentación. Este ejercicio debe estar acompañado por la reestructuración institucional mediante la creación de la Dirección de Asuntos Campesinos en el Ministerio del Interior, en reemplazo del Grupo de Asuntos Campesinos creado en noviembre de 2018, y que acompañe y potencie la gestión de la Dirección de la Mujer Rural, adscrita al despacho del Viceministro de Desarrollo Rural del MADR, de la revisión de los mecanismos de asignación presupuestal y la reactivación de un escenario único de concertación nacional -ver Decreto 870 de 2014- articulado a espacios de concertación a nivel territorial para el diseño, la planeación y la implementación de las políticas públicas.

94 La Corte Suprema de Justicia en sentencia STP2028-de febrero de 2018, ordena al Ministerio del Interior, al DANE, al MADR y al ICANH la delimitación conceptual del concepto campesino para proceder a su contabilización y el apoyo en la formulación y seguimiento de planes, programas y políticas públicas que permitan la materialización del derecho fundamental a la igualdad material que le asiste al campesinado colombiano.

y potenciales en el bioma amazónico. La política deberá generar las condiciones de arraigo y permanencia, así como los mecanismos para evitar la entrada de las tierras al mercado en condiciones inequitativas y de presión con especial consideración a las puntas de deforestación. La política debe aprovechar y potenciar los procesos colectivos campesinos e impulsar la creación o consolidación de las zonas de reserva campesina u otras figuras análogas que permitan el desarrollo autogestionado de los proyectos de vida comunitarios a partir de economías campesinas en el marco de medidas ambientalmente sostenibles que permitan avanzar hacia el Buen Vivir⁹⁵. Estos procesos deben contar con el acompañamiento y asesorías de las entidades públicas para acompañar al campesinado en la realización de una producción agropecuaria diversificada, con productos de la región y con mercados y cadenas productivas funcionales y competitivas, promover la convivencia y evitar estigmatizaciones y conflictos socioambientales.

⇒ **Medidas de corto plazo**

En materia de gobernanza

- ✓ Adopción de la Declaración de los derechos de la población campesina de la ONU en su marco normativo doméstico
- ✓ Generación de espacios de participación de los representantes de las JAC o de las organizaciones campesinas, en los espacios de toma de decisión institucionales
- ✓ Reconocimiento de la territorialidad campesina y fortalecimiento de los procesos colectivos
- ✓ Promoción de mecanismos de autogestión y control interno de esquemas asociativos o colectivos
- ✓ Fortalecimiento de los procesos organizativos y de gobernanza campesinos para generar propuestas sociales y productivas a mediana escala en los territorios.
- ✓ Generación de la caracterización socioambiental del campesinado
- ✓ Generación de centros nucleados para servicios básicos
- ✓ Fortalecimiento de capacidades institucionales de los entes territoriales
- ✓ Incentivos a la asociatividad de organizaciones productivas diversificadas y con base en la oferta natural

En fortalecimiento sectorial

- ✓ Planificación para el ordenamiento productivo a escala local
- ✓ Creación y consolidación de cadenas productivas de sistemas agroalimentarios diversificados con garantía de mercados en esquemas de competitividad para sus emprendimientos
- ✓ Fomento a los procesos de reorientación de economías campesinas agrícolas basadas en cultivos de uso ilícito a una de cultivos lícitos (que puede incluir la coca de manera lícita)
- ✓ Fomento a los procesos de reconversión de economías campesinas pecuaria a modelos silvopastoriles que propendan por contribuir a la conectividad en el paisaje
- ✓ Fomento a los procesos de la economía campesina agrícola de productos amazónicos, con estrategias de posicionamiento, mercados asegurados y cadenas productivas
- ✓ Promover cadenas de valor con tecnologías locales para dar valor agregado, al reconocimiento de origen a los productos campesinos y generación de productos no perecederos.

95 Ver: Mandato para el Buen Vivir emitido por la Cumbre agraria, campesina, étnica y popular en el año 2014.

- ✓ Desarrollo de opciones energéticas alternativas
- ✓ Generación y promoción de mercados locales y acuerdos de compras locales
- ✓ Integración de la coca a la economía campesina, basados en experiencias de pueblos indígenas.

En fortalecimiento transectorial

- ✓ Incentivos fiscales a los municipios amazónicos que fortalezcan la economía local basada en oferta natural, aumenten sus áreas en bosque y sistemas agroalimentarios
- ✓ Generación de una política de poblamiento de economías campesinas que permitan la generación de economías de escala y facilidad de acceso a servicios y bienes comunes
- ✓ Definición de una la estrategia de estabilización poblacional, reubicación y penalización de ocupaciones por fuera de la norma.
- ✓ Fortalecimiento de los procesos de acceso a la tierra favoreciendo la equidad en la tenencia de la tierra e incentivos de permanencia para el arraigo y el relevo intergeneracional
- ✓ Generación de esquemas de acceso / formalización a tierra vinculados a la protección del bosque
- ✓ Reglamentación de la función social y ecológica de la propiedad asociada al campesinado que garantice la conservación de los ecosistemas, evite la fragmentación al microfundio e incentive sistemas sostenibles de producción
- ✓ Fortalecimiento y consolidación de las Zonas de Reserva Campesina y otros esquemas colectivos de gestión y control territorial, así como el apoyo a sus Planes de Desarrollo Sostenible.
- ✓ Definición de Zonas de alta agrobiodiversidad
- ✓ Fortalecimiento de los procesos de registro de reservas de la sociedad civil
- ✓ Definición del catastro multipropósito base para la estabilización de la frontera.
- ✓ Generación de incentivos o PSA para promover la reconversión productiva de las economías campesinas y el reconocimiento de la función en la conservación de la agrobiodiversidad
- ✓ Revisión y generación de esquemas de financiamiento a la medida de las economías campesinas.
- ✓ Territorios interétnicos e interculturales
- ✓ Otras formas de ejercicio de la territorialidad de las comunidades.

Recomendaciones, criterios y lineamientos relacionados con la conformación y pervivencia de paisajes rurales campesinos

Recomendación	Lineamientos
Reconocimiento político de los campesinos como sujetos de derechos (identidad, organización, territorio, decisión)	Ratificación e inclusión en el bloque de constitucionalidad de la Declaración de los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales de la ONU (2018)
	Reforma del artículo 64 de la Constitución Política que garantice el reconocimiento del campesinado como sujeto político de derechos con identidad propia y diferencial y su relación material e inmaterial con la tierra y el territorio.
Fortalecimiento de la política pública con enfoque de derechos humanos y ambientales	Reglamentar la función social y ecológica de la propiedad asociada al campesinado que garantice la conservación de los ecosistemas, evite la fragmentación al microfundio e incentive sistemas sostenibles de producción.
	Acelerar el ejercicio de caracterización y poner en marcha el censo del campesinado para el diseño de políticas públicas.
	Desarrollar políticas de promoción de la organización y asociatividad campesinas.
	Reglamentar la política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria adoptada mediante la Resolución 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y la Ley 731 de 2002 que dicta un conjunto de normas para favorecer a la mujer rural y sus condiciones de vida, promover el desarrollo de políticas públicas territoriales afines en articulación con la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la CISAN y diseñar un Plan de implementación integral de la política rural.
	Generar medidas efectivas y mecanismos de verificación para garantizar la seguridad de los líderes y las comunidades campesinas.
	Ajustar la Resolución 2035 de 2018 para dar participación al sujeto colectivo del campesinado, otorgar carácter vinculante a las decisiones de los Centros Regionales de Diálogo Ambiental y crear acciones satélites en territorios priorizados por nivel de conflictividad socio-ambiental.
Adecuación y fortalecimiento institucional	Crear la Dirección de Asuntos Campesinos en el Ministerio del Interior, en reemplazo del Grupo de Asuntos Campesinos conformado en 2018.
	Definir una política pública nacional dirigida a la promoción de los derechos del campesinado y una estrategia para su territorialización.
	Fortalecer la presencia institucional de la ANT, de la URT y de los jueces de restitución para garantizar la atención en municipios afectados por el conflicto y distantes de centros urbanos.
	Destinar mediante CONPES recursos fijos del SGP, del SGR entre otros al Fondo Nacional de Tierras y definir la inversión territorial a partir de un Plan Nacional de acceso a la tierra campesina.

Recomendación	Lineamientos
<p>Promover políticas de acceso democrático (asignación, restitución) y formalización de la tierra a partir de criterios de priorización y gradualidad</p>	<p>Diseñar de manera participativa un Plan Nacional de Acceso a la tierra campesina por 10 años para definir la ruta de adjudicación de tierras y la destinación de presupuestos asignados.</p>
	<p>Ajustar la norma para garantizar que la adjudicación de baldíos garantice el derecho a la tierra del campesinado sin tierra o con tierra insuficiente.</p>
	<p>Regular el mercado de tierras reconociendo como mejora el bosque en pie y la salud de los ecosistemas.</p>
	<p>Generar incentivos económicos, de insumos y/o de asistencia técnica a los individuos o colectivos campesinos que por medio del ordenamiento predial regional comunitario establezcan compromisos de conservación y producción sostenible y rutas ágiles de acceso.</p>
	<p>Priorizar procesos de adjudicación, formalización o restitución de tierras en zonas donde se identifiquen procesos organizativos campesinos. La restitución debe estar precedida por la judicialización de los despojadores de los predios y no hacerse sobre predios sustraídos de las ZRF y debe hacerse de manera integral con la reparación colectiva y los compromisos del Acuerdo de Paz.</p>
	<p>Se debe impulsar la conformación de ZRC o figuras afines para promover enclaves de producción campesina, tecnificación, acopio, adecuación de vías y cadenas de comercialización.</p> <p>Generar una dependencia de investigación judicial de tierras en la FGN para investigar delitos de despojo, acaparamiento y afines dentro de la Delegada contra la Criminalidad Organizada.</p>
<p>Definir las políticas de ordenamiento territorial y ambiental, definir usos sostenibles y establecer acuerdos en áreas que lo requieran</p>	<p>Armonizar el Ordenamiento Territorial, el PND y los PTD para que las locomotoras del desarrollo no afecten y atropellen las metas asociadas a la conservación y uso sostenible del territorio.</p>
	<p>Impulsar y ampliar los ejercicios de zonificación ambiental participativa en el ANA derivados del Acuerdo Final liderados por el MADS con las ZRC, y aplicarlos tanto con las ZRC constituidas como con los colectivos campesinos con procesos colectivos de ordenamiento y manejo territorial</p>
	<p>Vincular al sector campesino en el ejercicio de actualización de los POT y EOT a partir de sus propuestas colectivas de ordenamiento territorial.</p>
	<p>Apoyar la implementación de las políticas de ordenamiento y conservación por medio de planeación y zonificación predial.</p>
	<p>Diseñar estrategia de investigación que incluya conocimientos e investigadores locales para el desarrollo de tecnologías, técnicas y prácticas alternativas de producción agroforestal y silvopastoril y de sustitución de usos de plantas consideradas como ilícitas.</p>
	<p>Modificar la regulación del sector financiero y definir criterios flexibles para el acceso a créditos blandos del campesinado, generando exenciones e incentivos por acuerdos de conservación, tecnificación y prácticas sostenibles.</p>
	<p>Impulsar el desarrollo de la extensión rural y extensión agropecuaria definidas por la Resolución 464 de 2017.</p>

Recomendación	Lineamientos
	<p>Revisar el decreto de la UAF, adaptarlo a las condiciones diferenciales de las subregiones del ANA y blindarlo contra transacciones fraudulentas.</p> <p>Modificar el Art. 6. Sujetos de formalización a título oneroso del Decreto Ley 902 de 2017.</p> <p>Modificar la Ley 1776 de 2016 para blindar a la región del ANA de la implementación de Zonas Zidres dada la vocación de los suelos y la fragilidad de los ecosistemas y generar mayores garantías y protección especial para las víctimas beneficiarias de procesos de restitución.</p> <p>Fortalecer la política de incentivos para la conservación, PSA entre otros, para promover la reconversión productiva de las economías campesinas y fortalecer la competitividad de sus emprendimientos.</p> <p>Diseñar una política de masificación de las áreas de conservación privadas y comunitarias fortaleciendo la figura de reservas de la sociedad Civil o de Reservas Comunitarias.</p> <p>Incentivar la investigación y legalizar usos alternativos de la coca en la economía campesina.</p>
<p>Fortalecer las instancias de participación del campesinado y sus procesos organizativos y productivos</p>	<p>Reactivación de un escenario único de concertación nacional - ver Decreto 870 de 2014 de creación de la Mesa Técnica nacional de agricultura familiar y economía campesina- articulado a espacios de concertación a nivel territorial para el diseño, la planeación y la implementación de las políticas públicas.</p> <p>Garantizar un espacio formal de participación del campesinado en el Consejo Directivo de las CAR.</p> <p>Establecer de la mano con el Ministerio Público un sistema de veeduría ciudadana para el control de la garantía de los DESC y de los derechos colectivos y ambientales con presencia en las regiones y canales de comunicación e incidencia nacionales.</p> <p>Definir desde el Ministerio del interior y el MADR una política de fortalecimiento organizativo y asociativo a los colectivos campesinos, incluyendo a las ZRC.</p> <p>Con el DNP y el MADR asesorar a las JAC u otras figuras organizativas campesinas ubicadas en zonas de protección ambiental para el desarrollo de agendas ambientales y de producción sostenible.</p> <p>Bajo el liderazgo del Ministerio del Interior, construir escenarios de diálogo intercultural e intergremial para la construcción de acuerdos socioambientales alrededor de los recursos de la naturaleza de uso común.</p> <p>Promover el funcionamiento de gobiernos comunitarios y los mecanismos para su gobernabilidad.</p>

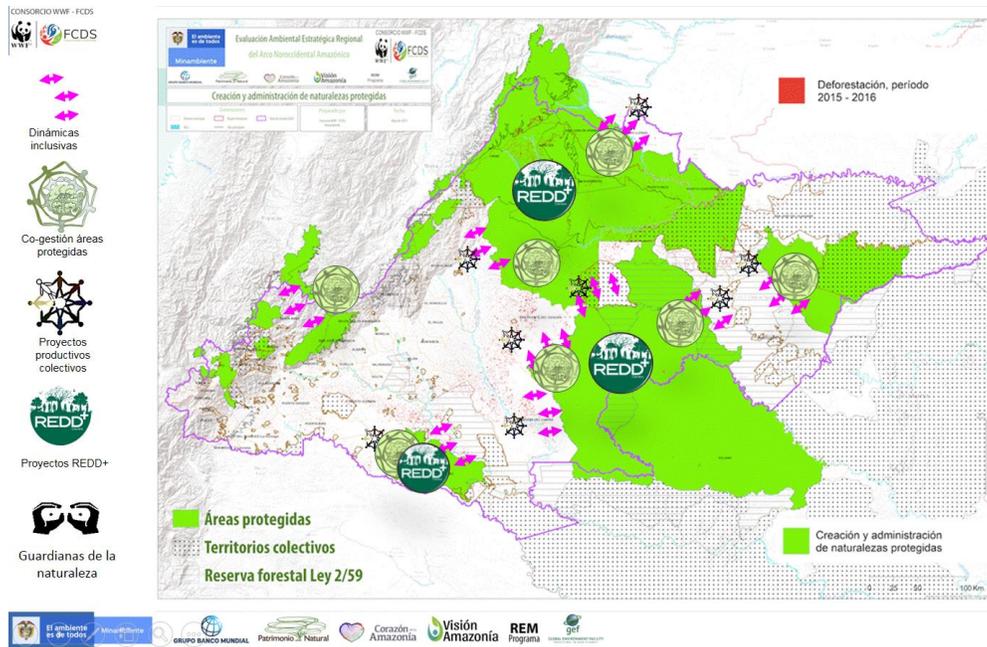


Figura 18. Modelo co-gestión y manejo integral del bosque

- Marco de política deseable

Para ello, la mayor oportunidad se da con la formulación de la nueva política para el sistema nacional de áreas protegidas con la apropiación de un enfoque innovador desde la gestión participativa e incluyente en la gestión de éstas áreas y otras áreas estratégicas para la conservación, uso y conectividad ecosistémica y funcional, basadas en decisiones sociales e iniciativas locales y bajo esquemas de gobernanza comunitaria y local. El modelo innovador requerirá de la diversificación de modelos de manejo de áreas protegidas, hoy estrictas, hacia modelos compartidos y esquemas público-privados de administración de las áreas y los consecuentes acuerdos de uso y aprovechamiento en zonas de influencia directa de las áreas de conservación.

⇒ **Medidas de corto plazo**

En materia de gobernanza

- ✓ Reglamentación de las Estrategias Complementarias de Conservación

En fortalecimiento sectorial

- ✓ Reglamentación de los usos al interior de las áreas protegidas, aprovechando la nueva ley SINAP para definir diferencialmente usos permitidos al interior, para habitantes previos a la declaratoria de las áreas protegidas y los posteriores a la declaratoria con condiciones particulares.
- ✓ Acuerdos de conservación y aprovechamiento del bosque en áreas de influencia directa de las AP
- ✓ Fortalecimiento a las economías locales de estos vecinos directos.

En fortalecimiento transectorial

- ✓ Generación de estrategias de conservación asociados a actividades productivas:
 - Vías verdes – Parques lineales
 - Áreas protegidas para la agrobiodiversidad
 - Zonas protegidas para la conservación de los recursos naturales no renovables (con moratorias para la explotación gradual de las generaciones futuras)

16.3.5 Modelo de consolidación de áreas de ecosistemas naturales resilientes: cogestión y manejo integral del bosque

A 2030 las áreas cubiertas de ecosistemas naturales se consolidan en procesos de “transición hacia áreas silvestres resilientes”, en las que se promueven modelos de: inclusión de colectivos étnicos, cogestión y manejo integral del bosque y reconstrucción del tejido ecológico territorial. Estos modelos se fundamentan en la conectividad como estrategia para asegurar la resiliencia de los ecosistemas naturales, la recuperación de paisajes degradados y el involucramiento de los actores locales en la gestión del territorio.

La cogestión y manejo integral del bosque impulsa el involucramiento de las comunidades aledañas a las áreas protegidas y, en general los ecosistemas naturales que hacen parte de la Reserva de la Amazonia, en la gestión de ecosistemas de alto valor ecológico, con proyectos que generen ingresos para las comunidades comprometidas con procesos productivos sostenibles como el aprovechamiento forestal, la pesca o el ecoturismo, fundamentados en el manejo integral del bosque.

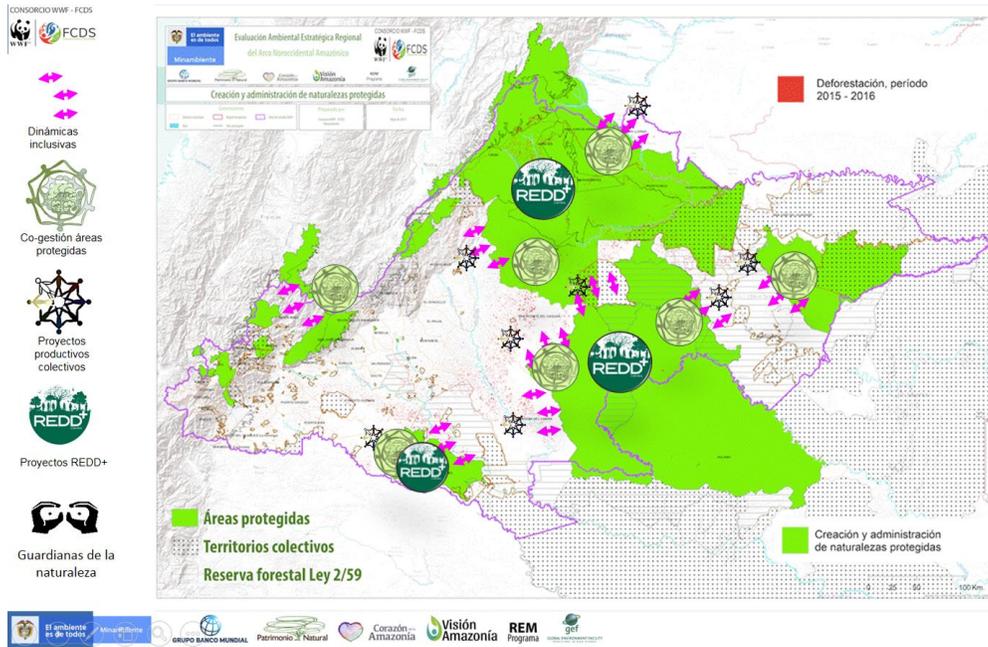


Figura 19. Modelo cogestión y manejo integral del bosque

16.3.6 Modelo basado en la inclusión de colectivos étnicos

Un modelo basado en la inclusión de colectivos étnicos favorecerá la consolidación de corredores de conectividad que implementan estrategias de conservación, producción, protección y restauración. Estos modelos involucran el manejo integral del bosque y la generación de productos tradicionales con visión de cadena de valor, y la consolidación de proyectos del mercado del carbono con beneficios a las comunidades locales que conservan y restauran los bosques.

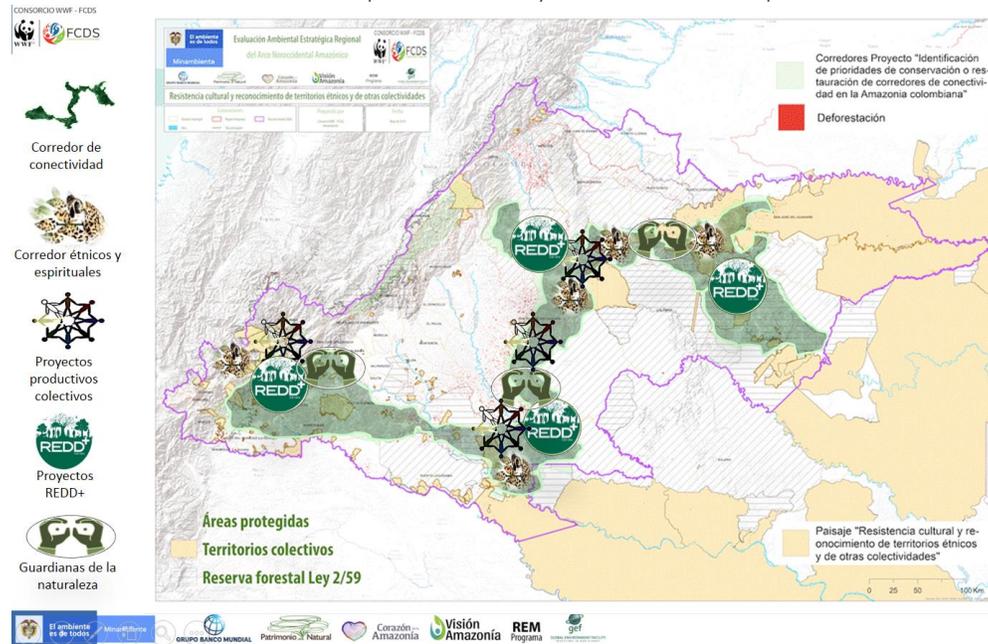


Figura 20. Modelo basado en la inclusión de colectivos étnicos

- Marco de política deseable

Para el logro del proceso de consolidación de la sostenibilidad en el manejo de los territorios étnicos a partir de su resistencia cultural, se requiere avanzar hacia la garantía y promoción de sus derechos colectivos al territorio, incluyendo su administración desde sus cosmovisiones propias, al desarrollo con identidad y cultura y a la autodeterminación, para lo cual se requiere del reconocimiento de los pueblos étnicos como actores políticos en la toma de decisiones en los territorios, el fortalecimiento de sus gobiernos propios y sus proyectos de vida comunitarios, la promoción de mecanismos efectivos y eficientes de participación efectiva, seguimiento y monitoreo y finalmente de la realización de ajustes en el marco normativo y en la estructura institucional que permitan entablar relaciones interculturales constructivas a favor del buen vivir comunitario y del manejo sostenible del territorio.

⇒ Medidas de corto plazo

En materia de gobernanza

- ✓ Adopción del marco legal para el reconocimiento de la competencia de autoridad ambiental a los gobiernos étnico territoriales y garantizar las condiciones mínimas para el cumplimiento de sus funciones, en esquemas propios o en fortalecimiento o alianzas con autoridades regionales ambientales.
- ✓ Levantamiento de las reservas del Gobierno frente a la Declaración de los Derechos de los Pueblos indígenas de la ONU del 2007.

- ✓ Aplicación del Consentimiento previo, libre e informado a los procesos de desarrollo que afecten a los territorios étnicos y sus comunidades en la Amazonía.
- ✓ Formulación del plan decenal de tierras para dar respuesta a las demandas de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos y territorios colectivos en la Amazonía contando como uno de los criterios de priorización la conectividad ecosistémica.
- ✓ Clarificación de los linderos de los resguardos donde hay ambigüedad en los límites y hacer las respectivas demarcaciones.
- ✓ Divulgación de la ética indígena tradicional sobre el ordenamiento y el manejo del territorio donde se articula una visión espiritual, una identitaria-cultural y un material del territorio.
- ✓ Reconocimiento de los Planes de Vida o de etnodesarrollo como instrumentos formales de política pública.
- ✓ Promoción de la reglamentación de la LOOT para reglamentar las Entidades Territoriales Indígenas ETIs⁹⁶.
- ✓ Ajuste de los requisitos exigidos por el Decreto 1953 para el acceso directo de los pueblos indígenas a los recursos del Sistema General de Participación Indígena.
- ✓ Generación de espacios de sensibilización entre los pueblos indígenas o afro, los sectores campesinos y los sectores de desarrollo para definir acuerdos regionales de manejo territorial.
- ✓ Aplicación de la ley antidiscriminación, protección a acciones excluyentes, despojo de tierras o engaños que afectan el control territorial de los pueblos indígenas o las comunidades afro.
- ✓ Generación de una estrategia de mitigación de las amenazas a las afectaciones ambientales (bosques, ríos) en zonas de influencia de los resguardos o territorios colectivos, las cuales generan violencia, desarraigo y diáspora de esta población hacia los centros urbanos.
- ✓ Agenciamiento e impulso a los procesos de restitución de derechos territoriales con grupos étnicos, de manera integrada con los procesos de reparación colectiva.
- ✓ Generación y mantenimiento eficiente de servicios de salud a la población étnica.
- ✓ Creación de una Mesa indígena de interlocución interinstitucional y participación en instancias de toma de decisiones
- ✓ Fortalecimiento de las autoridades tradicionales y sistemas de gobierno propio,
- ✓ Fomento y promoción al funcionamiento de gobiernos y los mecanismos para su gobernabilidad.
- ✓ Acuerdos interétnicos-sociales para la definición de áreas comunes de protección.
- ✓ Desarrollo de áreas de conservación y de gobernabilidad indígena.

En cuanto a medios de vida y alternativas productivas

- ✓ Fortalecimiento de chagras para la autonomía alimentaria
- ✓ Generación de alternativas productivas a partir de productos tradicionales para la creación de ingresos por excedentes de la producción con encadenamientos, coca p.e.
- ✓ Reconocimiento y apoyo cadenas productivas locales y tradicionales incluida la asociada a los usos alternativos de la coca.
- ✓ Integración a las economías locales, regionales, nacionales e internacionales a través de bienes y servicios del bosque (incluyendo fortalecimiento al acceso real a los esquemas de compensación por carbono y programas de biocomercio)

⁹⁶ La Constitución Nacional de Colombia de 1991 define como Entidades Territoriales a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas (Art. 286); que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses; y dentro de los límites de la constitución tienen derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (Art. 287).

- ✓ Generación de una política indígena para el eco y etnoturismo con el apoyo a la instrumentación
- ✓ Fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de la política de eco y etnoturismo.
- ✓ Generación de incentivos a la infraestructura para el eco y etnoturismo en condiciones adecuadas a la oferta ambiental
- ✓ Participación de las comunidades étnicas organizadas en procesos de restauración en territorios ancestrales y la conectividad ecológica y étnica

Participación de las comunidades étnicas organizadas en procesos de restauración en zonas de amortiguación como mecanismo de protección frente a la expansión de la Frontera Agrícola

En fortalecimiento transectorial

- ✓ Identificación de Corredor ecológicos y étnicos de movilidad de los pueblos indígenas e inclusión de sitios sagrados
- ✓ Acuerdos regionales para el reconocimiento y la adopción de los corredores ecológicos y étnicos
- ✓ Apoyo a la identificación de determinantes ambientales para la planificación y el ordenamiento de los territorios colectivos étnicos desde su cosmovisión
- ✓ Generación de programas de educación a través de líderes indígenas en manejo y uso del bosque con miras a la transformación y reconversión productiva de la región.

Recomendaciones, criterios y lineamientos hacia el reconocimiento de territorios étnicos y de otras colectividades y de su resistencia cultural

Recomendación	Lineamientos
<p>Reconocimiento político de los pueblos étnicos como sujetos de derechos (identidad, organización, territorio, decisión)</p>	<p>Adoptar el marco legal para el reconocimiento de la competencia de autoridad ambiental a los gobiernos étnico territoriales y garantizar las condiciones mínimas para el cumplimiento de sus funciones, en esquemas propios o en fortalecimiento o alianzas con autoridades regionales ambientales.</p> <p>Aplicar la ley antidiscriminación y evitar acciones excluyentes, despojo de tierras o engaños que afectan el control territorial de los pueblos indígenas o las comunidades afro.</p> <p>Ajustar los requisitos exigidos por el Decreto 1953, de acuerdo con las particularidades presentes en la Amazonía, para el acceso directo de los pueblos indígenas a los recursos del SGPI.</p>
<p>Fortalecimiento de la política pública con enfoque de derechos humanos y ambientales</p>	<p>Adelantar por medio de Consulta Previa la reglamentación de la LOOT para formalizar el funcionamiento de las ETIs.</p> <p>Garantizar el derecho a la Consulta Previa, de acuerdo a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT y articular el derecho al consentimiento previo libre informado a la crisis ambiental de la Amazonía de acuerdo con lo dictado en la STC 4360 de 2018.</p> <p>Diseñar la política pública étnica en los departamentos de Guaviare y Putumayo y garantizar financiación y capacidad institucional para implementar las existentes en el Caquetá y el Meta.</p>
<p>Adecuación y fortalecimiento institucional</p>	<p>Fortalecer y hacer más eficientes los espacios nacionales y territoriales de concertación y los mecanismos financiación, implementación y seguimiento.</p>
<p>Promover políticas de acceso democrático (asignación, restitución) y formalización de la tierra a partir de criterios de priorización y gradualidad</p>	<p>Diseño del Plan Decenal de consolidación Territorial y priorización de los procesos de constitución, saneamiento, ampliación o protección de territorios colectivos emitidos desde las sentencias de la CC, las sentencias judiciales de restitución y las medidas internacionales de protección, contando como uno de los criterios de priorización la conectividad ecosistémica.</p> <p>Hacer la clarificación de los linderos de los resguardos donde hay ambigüedad en los límites y hacer las respectivas demarcaciones.</p> <p>Garantizar la seguridad e integridad de los territorios y de las comunidades, las autoridades y los líderes de los pueblos étnicos, por medio del fortalecimiento de las estrategias propias de autoprotección y la acción concertada con las instituciones competentes.</p>
<p>Definir las políticas de ordenamiento territorial y ambiental, definir usos sostenibles y establecer acuerdos en áreas que lo requieran</p>	<p>Reconocimiento político de los pueblos indígenas y de su modelo de ordenamiento y manejo de la naturaleza y vinculación de sus autoridades en los espacios de toma de decisión sobre la visión de la Amazonía y en especial en la formulación o actualización de los POT y EOT. Los planes de Vida y de etnodesarrollo deben ser reconocidos como instrumentos formales de política pública y ser vinculantes a los modelos de ordenamiento institucionales.</p> <p>Generar un Plan Urgente intercultural para mitigar las amenazas y las afectaciones ambientales (bosques, ríos, fauna...) en zonas de influencia de los resguardos o territorios colectivos, las cuales</p>

	<p>generan violencia, desarraigo y diáspora de esta población hacia los centros urbanos.</p> <p>Diseño de la Hoja de Ruta Única para la implementación integral de los compromisos institucionales pendientes dirigidos a superar la desterritorialización, pobreza, marginalidad, discriminación y aculturación que afecta a los pueblos indígenas y a las comunidades afrocolombianas que articulen la atención social ordinaria, los compromisos del Acuerdo de Paz, la política de víctimas y la protección de los derechos humanos. Concertar una ruta diferencial para los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas para la formulación e implementación de PNIS.</p> <p>Reconocer y apoyar cadenas productivas locales y tradicionales, incluida la asociada a los usos alternativos de la coca.</p> <p>Diseño de una estrategia para que los pueblos étnicos desarrollen e implementen los modelos culturales de control y manejo del territorio y de protección de los sitios sagrados y se divulgue la ética indígena tradicional sobre el ordenamiento y el manejo del territorio donde se articulan las visiones espiritual, identitaria-cultural y material del territorio.</p>
<p>Fortalecer las instancias de participación de los pueblos étnicos y sus procesos organizativos y productivos</p>	<p>Reactivar la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), apropiar los recursos necesarios y convocar a sesiones de seguimiento de acuerdo con lo establecido en el AF, de manera que se establezca como espacio formal de seguimiento a los componentes étnicos de la Hoja de Ruta Única para cada uno de los departamentos del ANA.</p> <p>Fortalecer y hacer más eficientes los espacios nacionales y territoriales de concertación y los mecanismos financiación, implementación y seguimiento.</p> <p>Generar espacios de sensibilización entre los pueblos indígenas o afro, los sectores campesinos y los sectores de desarrollo para definir acuerdos regionales de manejo territorial.</p> <p>Fortalecer las autoridades tradicionales y sistemas de gobierno propio.</p>

16.3.7 Modelo de transición a la reconstrucción de tejido ecológico territorial *en consolidación de la Estructura Ecológica Principal Regional*

Por último un modelo de reconstrucción del tejido ecológico orientará la participación efectiva y el compromiso de todos los actores territoriales y sectoriales en la recuperación de la conectividad de los ecosistemas a escala regional, a partir de actividades como recuperación de las cuencas y microcuencas, la generación de corredores productivos que conecten los Andes, la Amazonia y la Orinoquia, y la promoción de proyectos sectoriales, ambientales y sociales que coadyuven a la sostenibilidad territorial.

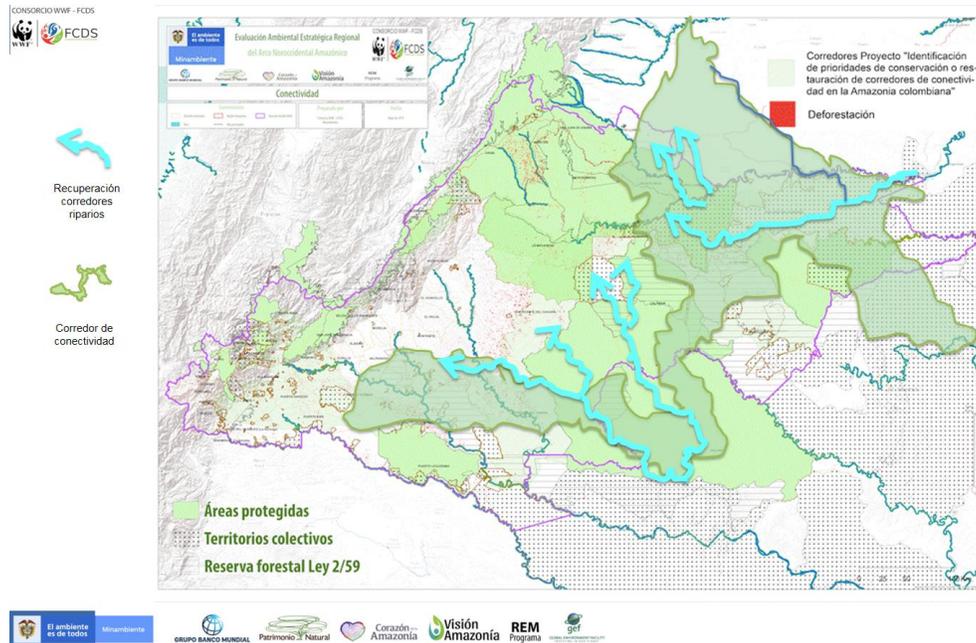


Figura 21. Modelo reconstrucción del tejido ecológico

- Marco de política deseable

El fortalecimiento de las capacidades institucionales de las instituciones del SINA es la condición *sine qua non* para el logro de esta transición. Más allá de los aspectos orientados al fortalecimiento de la gobernabilidad en términos del cumplimiento del ordenamiento ambiental del territorio, es indispensable dotarla de recursos para la gestión ambiental intersectorial, de manera que todos los actores privados y comunitarios, se integren y apropien las medidas para la recuperación de la conectividad ecológica y la consecuente recuperación de los servicios ecosistémicos.

- ⇒ **Medidas de corto plazo**
En materia de gobernanza
 - ✓ Focalización de recursos financieros, por ejemplo, provenientes del SGR al apoyo de los Planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas.
 - ✓ Focalización de recursos financieros, por ejemplo, provenientes del SGR a la implementación del Plan de Manejo de Macrocuena.
 - ✓ Consolidación de los consejos de cuenca

- ✓ Consolidación del Consejo Ambiental Regional de la Macrocuena – Carmac (instancia de coordinación interinstitucional e intersectorial conformada por los actores presentes en el área hidrográfica o macrocuena, que se establece con fines de concertación y participa en la formulación y seguimiento de los Planes Estratégicos de las Macrocuenas).

En fortalecimiento sectorial

- ✓ Acuerdos de conservación con los actores productivos asentados en áreas de influencia de los corredores riparios
- ✓ Implementación de esquemas de pago por servicios ambientales entre actores minero energéticos y productores de las cuencas altas



17. Mecanismos de integración entre los procesos de planeación: Red de competencias institucionales para abordar las fallas de gobernanza

El análisis institucional se complementa desde la perspectiva de la EAER-ANA con la definición de una red institucional cuya concurrencia permita abordar la integración, coherencia y coordinación entre políticas y actores institucionales, y así operacionalizar las recomendaciones (objetivo último de la EAE) orientados a superar las fallas de gobernanza.

En medio de esta dispersión institucional y de la carencia de una visión común para el ANA, es evidente que el Estado mantiene la práctica de adoptar las sustracciones de la zona de reserva forestal como un acto administrativo formal y cotidiano, lo que constituye el punto de partida de los procesos disruptivos de la Amazonía. Por lo tanto, es imperativo frenar no solamente esta práctica, sino todo acto administrativo tendiente a legalizar procesos informales, subterráneos o por fuera de la norma. Este objetivo se debe enmarcar en un modelo de descentralización y autonomía territorial como el planteado por instrumentos indicativos como el MOTRA y MOTRO; los cuales, sin embargo, al no estar aún adoptados oficialmente, constituyen un insumo técnico y no un instrumento de política propiamente dicho.

Así las cosas, concretar una visión conjunta para la región que conlleve una consecuente definición y adopción de una política de desarrollo adecuada para el ANA y de un modelo de ordenamiento, depende del soporte de un marco institucional que logre operacionalizar los objetivos de política. Y, si bien es posible debatir que tan efectivos han sido los avances progresivos tras la promulgación de la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia **STC 4360 de 2018** en la que *“se reconoce a la Amazonía Colombiana como entidad, ‘sujeto de derechos’, titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran”*⁹⁷, es innegable que ésta ha definido un espacio de oportunidad para concretar un marco institucional y político para la región. Con la promulgación de la Sentencia, *“se rompen paradigmas en el país frente a la responsabilidad de la conservación de la biodiversidad y abre una ventana de oportunidad, desde el marco jurídico, para encaminar la reflexión sobre las bases del modelo de desarrollo que tiene el país, los intereses colectivos y la ausencia de acuerdos nacionales reales sobre los temas fundamentales”*⁹⁸.

En consecuencia, el presente análisis institucional se ha desarrollado tomando como principal referente jurídico-institucional la STC 4360 de 2018 y las Directivas Presidencial No. 10 de 2018 y la 004 de abril de 2019 de la Procuraduría las cuales buscan, primero, operativizar la Sentencia al definir el marco político-institucional y de competencias para viabilizar los lineamientos dados por la Corte Suprema de Justicia (Directiva presidencial); y, segundo, garantizar que las acciones que se desprenden de tales lineamientos se desarrollen con soporte de una institucionalidad articulada y coordinada de manera eficaz y eficiente para el caso de todas las entidades estatales y entes

⁹⁷ “Si bien se trata de medidas que tienen sentido a la luz del alcance jurídico, su utilidad en términos prácticos sobre la problemática en cuestión y sus causas no es tan evidente. Por una parte, se promueve la creación de más burocracia que requiere recursos (humanos y monetarios), que generalmente no están disponibles o, al menos no están priorizados para el problema que se pretende resolver. Por otra parte, no atiende de manera concreta las causas identificadas, como el acaparamiento de tierras. Finalmente, tampoco insta a generar metas o indicadores concretos a los que pueda hacerse seguimiento, en términos de frenar la deforestación”. (Jaramillo, 2018)

⁹⁸ Jaramillo, 2018

territoriales. Además, el análisis se ha nutrido de las recomendaciones recogidas a lo largo del Plan de Participación de la presente EAER-ANA tanto a nivel nacional / sectorial, como a nivel territorial, gracias a los aportes de los actores durante el desarrollo de los talleres; así como del análisis del equipo técnico de la EAER-ANA de los diferentes instrumentos de política e iniciativas precedentes a la EAER para la región. Adicionalmente, con el fin de garantizar que el marco institucional que acá se propone pueda efectivamente materializarse, el presente análisis se ha basado en una revisión jurídica y normativa de las competencias de los actores aquí listados.

Esta sección se estructura a partir de los Factores Críticos de Decisión identificados para atender las fallas de gobernanza EAER-ANA:

17.1 Fortalecimiento de la articulación institucional y participativa para la efectividad de los instrumentos de ordenamiento territorial

La definición de un modelo de ordenamiento territorial que responda a la visión conjunta para la región requiere de un acuerdo nacional en todos los niveles de planificación territorial y sectorial, con inclusión participativa. Esto plantea un gran reto dadas las fallas estructurales del ordenamiento territorial en nuestro país, en las que las competencias primarias del municipio chocan con las directrices y lineamientos que en la materia se definen desde el nivel nacional, en particular con relación a actividades estratégicas sectoriales como la minero-energética.

Por lo tanto, la articulación institucional participativa y efectiva de los instrumentos de ordenamiento territorial para el ANA depende, primero, de la definición de un horizonte común que guíe –y limite– el accionar sectorial e institucional en la región. En este caso, éste equivale a la *zonificación ambiental* como eje del ordenamiento social y productivo de la Amazonía, en concordancia con la STC 4360 de 2018. Este principio tiene efectos directos en el ordenamiento territorial del ANA al determinar, por ejemplo, la necesidad de avanzar en la contención del avance de la frontera nacional agrícola; para lo cual MinAmbiente, MinAgricultura y la UPRA han sido definidas como entes competentes para impulsar el Plan de Difusión de la Frontera Nacional Agrícola (Res.0261 de 2018), la cual constituye una estrategia que fortalezca su implementación en el ordenamiento territorial, y así compensar su carácter no vinculante en el marco jurídico vigente. La Directiva 10 de Presidencia de la República que desarrolla la STC 4360 de 2018, estipula también que son precisamente MinAmbiente, MinAgricultura y la UPRA los entes encargados de dirigir el proceso de ordenamiento social y productivo en la Amazonia colombiana.

Debe señalarse que, sin embargo, no hay claridad en quien da los lineamientos sobre frontera agrícola a nivel territorial, así como cuál(es) son las entidades o instancias de acompañamiento en su implementación en los instrumentos de OT; y las entidades encargadas de su control y seguimiento. Entre tanto, es el municipio la autoridad máxima del OT de su área de jurisdicción, por lo cual debe dotársele de capacidades para hacer efectivo el control sobre la frontera agrícola en su territorio. Para tal fin, la UPRA debe aportar *“la información técnica y cartográfica en formatos y escalas adecuadas para el ordenamiento social y productivo de la propiedad rural que permita el desarrollo de actividades agropecuarias atendiendo las determinantes ambientales y la zonificación ambiental de acuerdo a las potencialidades de la región amazónica.”* (Directiva 10 de Presidencia de la República que desarrolla la STC 4360 de 2018).

Contribuyen también al ordenamiento territorial regional otras entidades y agencias sectoriales del nivel nacional (entre éstas los diferentes ministerios), al determinar éstas las oportunidades

productivas y ordenamiento social del territorio. Así mismo, tienen competencias en materia de OT a las agencias del orden nacional al dar lineamientos en materia de (1) la política de tierras para consolidar y mantener el ordenamiento social de la propiedad rural, tarea a cargo de la Agencia Nacional de Tierras –ANT; y (2) la transformación del sector rural colombiano para cerrar las brechas entre el campo y la ciudad, de competencia de la Agencia para la Renovación del Territorio –ART, al fomentar alternativas de desarrollo económico en zonas con altos índices de cultivos ilícitos, la ART que apoya la definición de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET y Planes de Acción para la Transformación Regional - PATR (este último actualmente desarrollado para Putumayo y la subregión Macarena- Guaviare) tomando como marco de referencia la zonificación ambiental.

En el nivel local los municipios, como autoridad máxima del ordenamiento territorial (OT) en su área de jurisdicción – normalmente ejercida a través de las Secretarías de Planeación, son competentes para elaborar los instrumentos de OT aplicables a su jurisdicción (POT - PBOT – EOT). En consecuencia, son los municipios los responsables de garantizar la inclusión y participación de los actores en el territorio. En el caso del ANA, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico –CDA, CORPOAMAZONIA y CORMACARENA. Si bien las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial -CROT pueden dar línea técnica con perspectiva regional para el ordenamiento del territorio; y existen oportunidades de avanzar en la planificación regional a través de la figura de las Regiones Administración y de Planificación -RAP; son realmente las CAR las entidades revestidas de competencia para definir el ordenamiento (ambiental) del territorio a nivel regional. Los lineamientos de las CAR deben ir en concordancia con aquellos dados desde el orden nacional por Parques Nacionales Naturales -PNN sobre áreas protegidas (y tipos de conservación aplicables), y áreas de amortiguación del área protegida; y con los lineamientos determinados en materia de infraestructura a partir de Proyectos de Interés Nacional y Estratégico-PINES.

La Figura 21 ilustra la red institucional para el fortalecimiento de la articulación institucional y participativa para la efectividad de los instrumentos de ordenamiento territorial que se describe en el presente apartado.

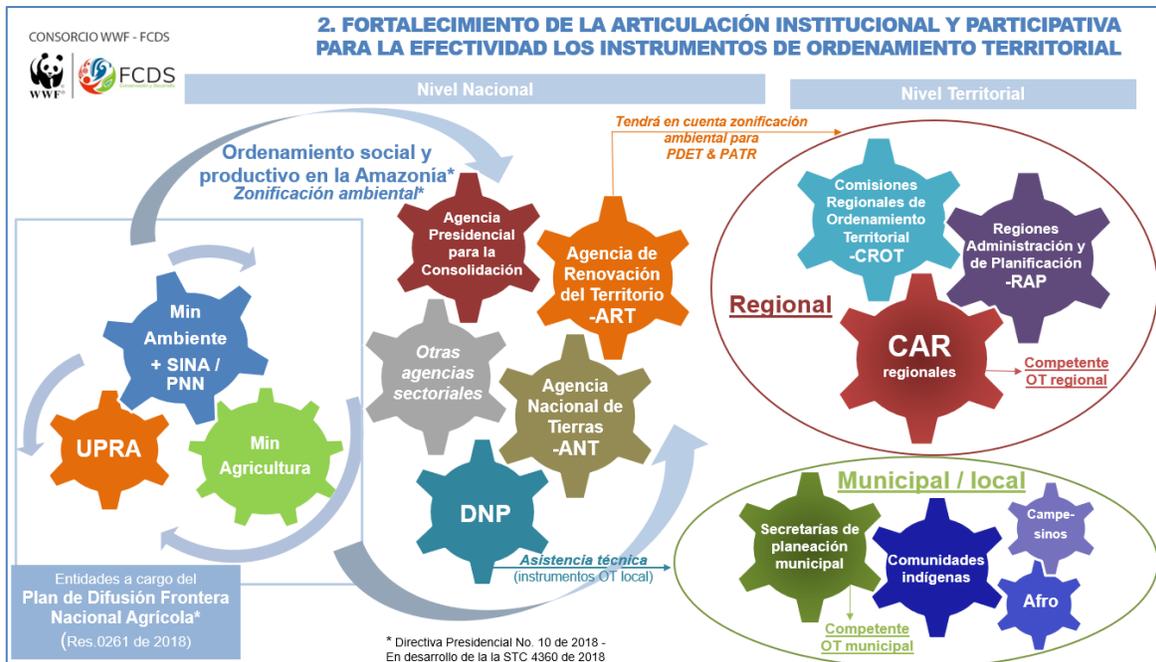


Figura 21. Red institucional para fortalecer la articulación de los instrumentos de ordenamiento territorial

Además de desarrollar instrumentos de OT regional ambiental regional (POMCAS⁹⁹, planes de manejo de áreas protegidas o Plan de Manejo de Recurso Hídrico –PORH), las CAR pueden incidir en los procesos de planificación regional de uso del suelo para garantizar el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural de las entidades territoriales de su jurisdicción. Tanto la CDA como CORMACARENA actúan como autoridad competente del OT regional al “*dirigir* el proceso de *planificación regional* de uso del suelo para mitigar o desactivar presiones de explotación inadecuadas del territorio” (Art 34 y 38 respectivamente, Ley 99 de 1994). Para ello, el CDA desarrolla un *Plan de Acción para el Control de la Deforestación*, en el marco de lo estipulado en la STC 4360 de 2018, en pro del cual avanza en una articulación complementaria con Visión Amazonía y el Programa Nacional Integral De Sustitución De Cultivos Ilícitos –PNIS, que pretende potencializar los esfuerzos institucionales para realizar acciones conjuntas.

Por su parte, CORPOAMAZONIA tiene competencias para “*asesorar* a los municipios en el proceso de *planificación ambiental y planificación de los usos del suelo* y en la *expedición de la normatividad* necesaria para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural de las entidades territoriales de su jurisdicción” (Art. 35, Ley 99 de 1994). En otras palabras, CORPOAMAZONIA puede adelantar procesos concertados con los entes territoriales para asesorarlos y definir determinantes ambientales en el OT, idealmente propiciando planes de ordenamiento o manejo regional.

El rol de las CAR regionales es fundamental, en tanto de ellas se deriva también una visión sobre el desarrollo sostenible en la región, en particular como resultado de la naturaleza jurídica de la CDA y CORPOAMAZONÍA como corporaciones de desarrollo sostenible. La inclusión de los determinantes

⁹⁹ Se debe aclarar, sin embargo, que CORMARENA no tiene injerencia para el desarrollo POMCAS, de acuerdo a la normatividad vigente.

ambientales dados por las CAR regionales a los entes territoriales puede garantizarse con el apoyo del DNP, entidad que debe les brinda asistencia técnica en la formulación de sus POT.

Es importante señalar que hay un gran número de instituciones que proveen información relevante para el OT en la región, particularmente desde el punto de vista ambiental, productivo y de régimen de propiedad de la tierra. Sin embargo, hay vacíos en cuanto a la escala en la cual dicha información es suministrada por el IGAC y el IDEAM, entidades competentes de su generación. La carencia de información a escalas adecuadas es una de las principales fallas que afectan la planificación territorial regional/local.

17.2 Mecanismos para el fortalecimiento de gobernanza comunitaria

El fortalecimiento de las instancias y procesos de participación para la toma de decisiones a nivel local se viene apoyando y gestionando a nivel nacional por parte de MinInterior, entidad que coordina a los diferentes actores en el territorio, y diseña la política o estrategias de incidencia. En tal sentido, MinInterior funge como garante de participación y gobernanza comunitaria. Por su parte, el Ministerio Público, a través de la Procuraduría, actúa en procura de la garantía de la participación y del cumplimiento de las competencias de MinInterior y otras entidades territoriales que deben propender por espacios de concertación con las comunidades locales. En ese sentido, la operacionalización de la participación ciudadana a nivel territorial debe ser gestionada y garantizada por los municipios, dentro del marco de sus competencias. Esto en concordancia con los mecanismos y espacios de participación vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano¹⁰⁰.

Es competencia de *MinInterior*, para garantizar la participación de las comunidades locales, abogar por:

- La implementación de las metodologías y espacio de diálogo intercultural que sirvan de soporte a toma de decisiones;
- La coordinación con diferentes actores, el fortalecimiento de acciones comunitarias para evitar acciones ilegales y favorecer condiciones de desarrollo sostenible, y liderar programas y proyectos de desarrollo, de pertinencia en el ámbito social, ambiental y cultural (Directiva 004 de abril de 2019 de la Procuraduría)

Las estrategias de participación y diálogo implementadas por MinInterior para la región del ANA, deben apuntar a:

- Construir escenarios de diálogo intercultural e intergremial para la construcción de acuerdos socioambientales alrededor de los recursos de la naturaleza de uso común;
- General políticas y la estrategia de participación tanto de las comunidades indígenas y étnicas, como del campesinado (Plan de Participación EAER-ANA).

Por su parte, la *Procuraduría* debe garantizar:

- La gestión participativa que implica participación de indígenas y campesinos en, (1) el Plan intergeneracional por la vida del Amazonas; (2) la garantía a la consulta previa; (3) el derecho a gobernanza indígena –Programa visión Amazonía. (Directiva 004 de abril de 2019 de la Procuraduría)

¹⁰⁰ Referencia doc Diego

A nivel local, los actores locales deben ser vistos como sujetos implementadores y veedores de las acciones del Estado en el territorio. Por lo tanto, los mecanismos de gobernanza comunitaria deben priorizar el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades locales, y el cumplimiento de la normatividad vigente que desarrolla los instrumentos para su actuación en el territorio. Esto incluye, instrumentos de participación indígena como cabildos e instrumentos de reconocimiento del patrimonio arqueológico; a partir de lo cual los indígenas actúan como guardianes de su historia y patrimonio arqueológico. Además, se deben incluir los instrumentos de participación campesina; a saber, áreas de reserva campesina, formas comunitarias y asociativas (cooperativas, asociaciones de productores, etc.).

En el caso de las poblaciones étnicas, la STC 4360 de 2018 ha enfatizado la importancia de la *autodeterminación* de las comunidades étnicas locales, a partir de lo cual se ha reconocido la validez de los Planes de Vida como instrumentos de gestión de política pública, ha reconocido a las autoridades indígenas elegidas mediante procedimientos propios de cada cultura como autoridades públicas de carácter especial (Ley 89 de 1890 y Decreto 1088 de 1993); se ha hecho partícipe a la población indígena de recursos públicos por medio de asignación especial del SGP (Art. 356 de la CP, artículos 2° y 83 de la Ley 715 de 2001, y por los decretos 1953 de 2014 y 1082 de 2015); y se han establecido espacios y escenarios de participación y concertación que permite la gestión de los intereses de los pueblos indígenas en las instancias de toma de decisión institucionales. Además, con la entrada en vigencia del Decreto 1953 de 2014, se crean dos posibilidades para administrar los recursos de la Asignación Especial del SGP de Resguardos Indígenas -AESGPRI-. Una de ellas mantiene la administración de los recursos en cabeza de las entidades territoriales y la otra posibilita que autónomamente sean los resguardos o asociaciones de resguardos quienes administran directamente la AESGPRI. Esta última posibilidad depende de que los resguardos cumplan las condiciones mínimas de capacidad institucional previstas en la norma.

Esto determina en mayor medida importancia de trabajar en pro del fortalecimiento de sus capacidades, a través de instrumentos de gobernanza comunitaria, en concordancia con lo estipulado en el Auto 004 de 2009, de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: *Para hacer frente riesgo de extinción étnica y/o cultural a los 102 pueblos indígenas del país* (particularmente aquellos desplazados por el conflicto armado). Las preguntas que deben guiar el accionar institucional son: *¿cómo deben actuar estas comunidades en defensa del territorio? Y ¿cómo consolidar organizaciones en términos productivos coherentes con los servicios socioecosistémicos de la región?* La respuesta a estas preguntas está determinada por la posibilidad de acceso y gestión de información estratégica que los actores territoriales puedan tener, para fomentar modelos efectivos de gobernanza comunitaria. Para ello, el Ministerio Público debe establecer un sistema de veeduría ciudadana para el control de la garantía de los Derechos Económicos Sociales y Culturales –DESC y de los derechos colectivos y ambientales con presencia en las regiones; y canales de comunicación e incidencia nacionales (Directiva 004 de abril de 2019 de la Procuraduría).

17.3 Apertura al cambio cultural y reconocimiento de la cultura amazónica

La apertura al cambio cultural y el reconocimiento de la cultura amazónica están determinados por dos acciones estratégicas: primero, por el empoderamiento multiactor de un modelo de desarrollo basado en la oferta ecosistémica; y segundo, por el desarrollo de modelos de educación y concienciación frente a las dinámicas socio-ecológicas y sus impactos en el territorio. Por lo tanto, se requiere una fuerte articulación institucional orientada por una meta común para el alcance de este FCD. No puede ser responsabilidad exclusiva de las entidades e instituciones vinculadas a los sistemas

educativos nacionales y locales (étnicos); la apertura al cambio cultural debe involucrar también a los actores sectoriales y la fuerza pública como garante de la implementación de un modelo de desarrollo territorial amparado en el reconocimiento de la cultura amazónica. Esto tomando en consideración que la mayoría de los problemas identificados en la región tienen que ver con la cultura de la ilegalidad allí predominante.

Las acciones policivas no son suficientes para contener la cultura de la ilegalidad. Como bien se señala en el MOTRO, se debe gestionar la *“apropiación del patrimonio natural y cultural, material e inmaterial, por parte de los pobladores, a través de incentivos que garanticen su revitalización y promoción”*. Desde el nivel nacional, MinEducación es competente para gestionar, dentro de las estrategias de la política nacional de educación ambiental, procesos de formación orientados a la preservación de los bosques y reducción de la deforestación, incluyendo la divulgación de los planes de acción que contrarresten la tasa de deforestación en la Amazonia y el Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano –PIVAC. Por su parte, la Policía y Ejército Nacional, las entidades educativas y de investigación con presencia / incidencia en la región (SENA, SINCHI, IAvH), y las autoridades ambientales (CAR) son responsables de adelantar programas de educación ambiental y formación a la ciudadanía enfocados en información sobre áreas protegidas y delitos ambientales, entre otros. (Directiva Presidencial No. 10 de 2018 y Directiva 004 de abril de 2019 de la Procuraduría - en desarrollo de la la STC 4360 de 2018).

En su articulación con los municipios, las CAR regionales adelantan Proyectos Ciudadanos de Educación Ambiental -PROCEDA, como estrategias de empoderamiento de la cultura político - ambiental regional. Las Instituciones educativas municipales / departamentales pueden aportar al proceso apertura al cambio cultural y reconocimiento de la cultura amazónica desde la definición de sus Proyectos Educativos Institucionales –PEI desde las escuelas urbanas y rurales; al igual que en los *pensum* universitarios. Si bien la participación de las universidades en el territorio se ha fortalecido, como se recoge de la información suministrada por los actores regionales durante el Plan de Participación de la EAER-ANA, ésta sigue siendo débil.

17.4 Mecanismos para el fortalecimiento de gobernabilidad

Mejorar el accionar preventivo desde la fuerza pública para contrarrestar los procesos disruptivos del territorio y fomentar el control al uso del suelo en consistencia con el ordenamiento territorial es una de las grandes prioridades en el ANA. Esto implica no sólo la presencia de la fuerza pública y de la institucionalidad estatal, sino su accionar efectivo en el territorio. Logro que depende de la generación de sistemas de seguimiento y fiscalización a los procesos disruptivos del territorio a partir de (1) información actualizada y confiable, y (2) una institucionalidad definida capaz de operacionalizar las medidas de control y seguimiento que se requieran. Al respecto, tanto la Directiva Presidencial No. 10 de 2018 como la Directiva 004 de abril de 2019 de la Procuraduría, que desarrollan la STC 4360 de 2018, definen un horizonte institucional robusto, el cual vale la pena fortalecer para contener los procesos disruptivos en el territorio.

La Figura 22 presenta las instituciones y los sistemas de información que soportan la toma decisiones de política relacionada con los mecanismos para el fortalecimiento de la gobernabilidad, que se desarrollan en el presente apartado.

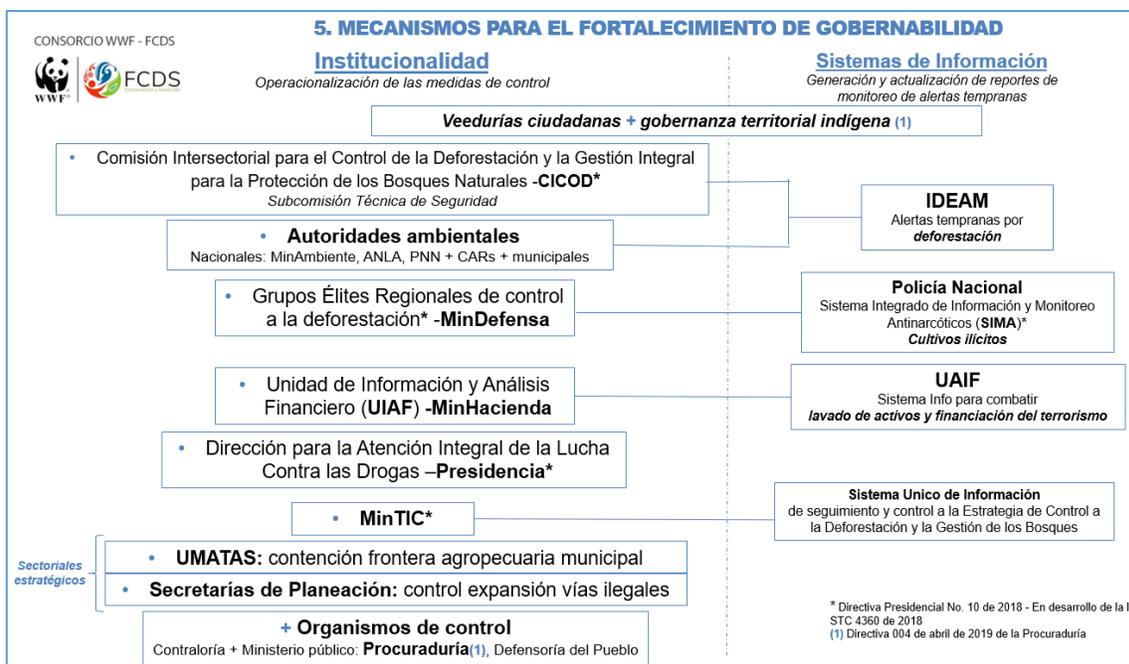


Figura 22. Instituciones y sistemas de información que soportan la toma de decisiones de política

Las entidades con mayor capacidad técnica y financiera para adelantar estas acciones de vigilancia y control se encuentran en el nivel nacional. Tanto la Subcomisión Técnica de Seguridad de la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de los Bosques Naturales (CICOD), creada mediante Decreto No. 1257 de 2017, a la par con los entes de control territoriales, constituye un espacio fundamental para la articulación intersectorial, orientando y coordinando las políticas públicas, planes, programas, actividades y proyectos estratégicos que dentro del ámbito de sus competencias, deben llevar a cabo las entidades para el control de la deforestación y la gestión de bosques naturales en el país. Por lo tanto, la CICOD, los entes de control y las autoridades ambientales nacionales (MinAmbiente, ANLA, PNN) y territoriales (CAR y secretarías municipales), deben articularse para frenar los procesos de deforestación en el arco de deforestación amazónico. La información para el accionar institucional es suministrada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales –IDEAM, derivadas de su sistema de Alertas Tempranas por Deforestación. Por su parte, MinTIC también ha desarrollado un Sistema Único de Información para apoyar el seguimiento y control a la Estrategia de Control a la Deforestación y la Gestión de los Bosques.

El control a los procesos de deforestación como resultado de la expansión de cultivos de uso ilícito también son controlados por los Grupos Élités Regionales de control a la deforestación del Ministerio de Defensa -MinDefensa, quienes actúan a partir de los insumos suministrados por la Policía Nacional a partir del Sistema Integrado de Información y Monitoreo Antinarcoóticos -SIMA (éste monitorea alertas tempranas de cultivos de uso ilícito). Acciones que deben articularse a las desarrolladas por la Dirección para la Atención Integral de la Lucha Contra las Drogas de Presidencia de la República.

Entre tanto, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como órgano de inteligencia financiera del país creado por la Ley 526 de 1999 y reglamentada por el Decreto compilatorio 1068 de 2015, se concentra en prevenir, detectar y luchar contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

La contención de otros procesos disruptivos críticos en el territorio, como la expansión de la frontera agrícola y la apertura de vías ilegales requieren del fortalecimiento de las capacidades de los entes territoriales; en particular de las UMATAS (para la contención frontera agropecuaria municipal) y de las Secretarías de Planeación (para el control de la expansión no planificada de vías terciarias).

Finalmente, el andamiaje institucional para fortalecer la gobernanza territorial está determinado por la presencia y accionar efectivo de los organismos de control (Contraloría + Ministerio público – Procuraduría, Defensoría del Pueblo); así como de las autoridades de justicia en el territorio. Por lo tanto, en desarrollo de la STC 4360 de 2018, se estipula que MinAmbiente, en conjunto con MinJusticia, “desarrollarán un programa de fortalecimiento de capacidades dirigido a jueces, fiscales y técnicos del sector, para lo cual invitará al Consejo Superior de la Judicatura con el objeto de crear canales de comunicación, adelantar capacitaciones a los jueces en temas relacionados con los delitos ambientales, control de la deforestación, cambio climático y salvaguardas para REDD+”. Estas acciones, que apuntan al fortalecimiento de la gobernanza comunitaria, complementan las acciones estatales descritas bajo el FCD 5 de la presente EAER_ANA: *Mecanismos para el fortalecimiento de la gobernabilidad*.

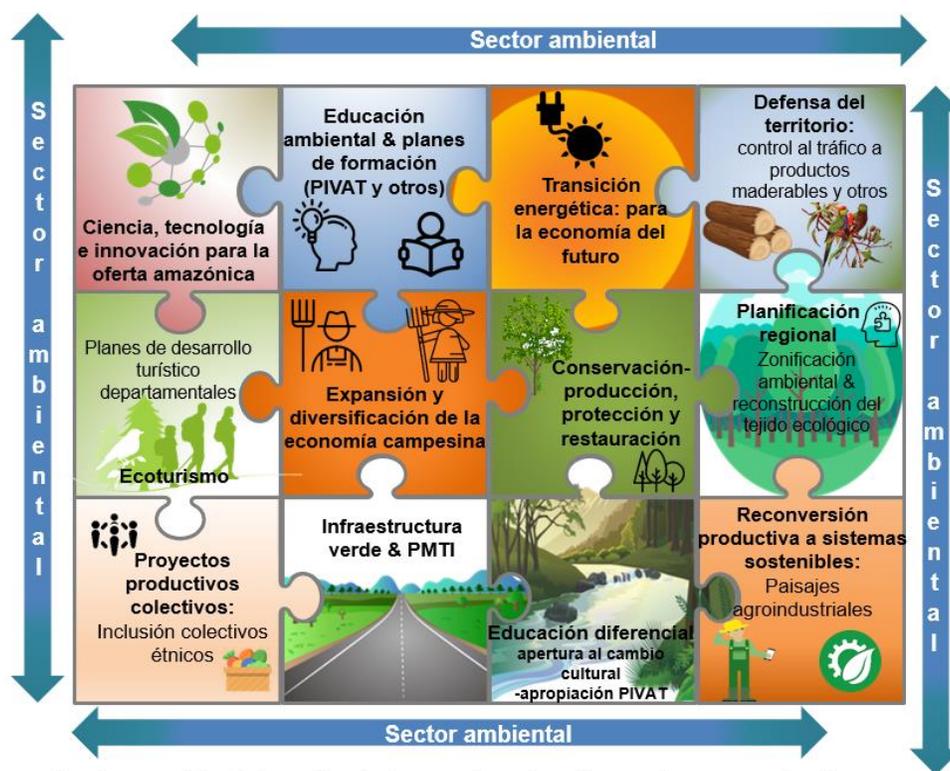
17.5 Políticas sectoriales orientadas al desarrollo sostenible para el ANA

La Región Administrativa de Planeación de la Amazonia –RAP creada en 2017, indica que el desarrollo sostenible amazónico debe estar guiado por los siguientes lineamientos: la inclusión social, cultural, patrimonial y educativa para la paz; sustentabilidad ambiental y oferta de servicios ecosistémicos; ordenamiento y competitividad de la región Amazónica; infraestructura y servicios para la productividad urbana y rural de la región; y gobernanza y buen gobierno.

El logro de los lineamientos definidos por la RAP, dependen del grado de concertación y coordinación intersectorial, con relación a las oportunidades para el desarrollo sostenible del ANA. Esto se traduce en el fortalecimiento de una institucionalidad que mire de manera diferenciada en ANA promoviendo, por ejemplo, la creación o articulación de una institucionalidad regional especializada en ciencia, tecnología e innovación, para el desarrollo de alternativas para el contexto amazónico. Esto también implica un fortalecimiento de la institucionalidad territorial, en tanto las políticas sectoriales son implementadas y tienen efectos directos en el territorio. Las capacidades de las diferentes secretarías sectoriales municipales es clave frente a este objetivo, y deben articular sus planes de desarrollo al logro efectivo de la conservación de ecosistemas. Objetivo para el cual las CAR regionales actúan como ejes fundamentales de articulación en el nivel regional; aunque con reducida capacidad administrativa para garantizar que los diferentes sectores actúen en congruencia con los determinantes de ordenamiento territorial ambientales vigentes.

Garantizar la articulación interinstitucional e intersectorial es una tarea de competencia de MinAmbiente, quien debe generar una propuesta para la unificación y articulación de sistemas de información de los sectores (minero energético, agropecuario, transporte e infraestructura, ambiental, defensa) que apoye la toma de decisiones de ordenamiento y de desarrollo en diferentes escalas. De esta manera, la política ambiental es el eje articulador que determina el ordenamiento social y productivo del suelo en el ANA; así como las oportunidades y límites en el desarrollo de las actividades económicas sectoriales.

La Directiva 004 de abril de 2019 de la Procuraduría –en desarrollo de la STC 4360 de 2018, lista los lineamientos para el desarrollo sectorial que deben llevarse a cabo, dando cumplimiento a lo definido por Presidencia en el marco de la Directiva Presidencial No. 10 de 2018. Lo condensado en la citada directiva coincide con las recomendaciones y modelos de transición para la ocupación territorial que se han propuesto en la presente EAER-ANA. Por lo tanto, se parte acá del principio según el cual las políticas sectoriales deben entonces apuntar a modelos de reconversión sostenible basados en la contención de la deforestación (y de la ampliación de la frontera agrícola) a partir del fortalecimiento de los esquemas de conservación-producción, protección y restauración, a partir de proyectos colectivos soportados en un corredor de conectividad que incluye, entre otros, el relacionamiento tradicional de las comunidades indígenas y otras colectividades étnicas. Los procesos de reconversión apuntan al tránsito de pasturas a sistemas agroforestales y la reconstrucción del tejido ecológico territorial –bajo modelos de cogestión y manejo integrado del bosque–; especialmente en paisajes ganaderos bovinos. Los medios de producción y sostenimiento de las comunidades locales se deben basar en la oferta natural amazónica, en desarrollo de cadenas productivas de alto valor (a partir de la expansión y diversificación de la economía campesina). Todas estas transiciones deben acompañarse de una política de reforma energética nacional – regional, hacia la cual deben apuntar todos los sectores productivos. A continuación, se describen los mecanismos que soportan la toma decisiones de política relacionada con los mecanismos para el fortalecimiento de la gobernabilidad (Figura 23).



Sector ambiental: articulado con los demás sectores productivos

Figura 23. Instituciones y los sistemas de información para la toma decisiones de política relacionada con los mecanismos para el fortalecimiento de la gobernabilidad

El sector de ciencia, tecnología e innovación –CTI juega un papel crucial y transversal para la transición sectorial hacia un desarrollo sostenible del ANA. MinTIC debe propender por la divulgación de información sobre los bosques y la biodiversidad a través de Sistema de Medios Públicos – RTVC que

sirva como fuente primaria de información para impulsar un sistema de información que articule las iniciativas territoriales con las nacionales, y las de tipo sectorial. Adicionalmente, MinTIC debe apoyar sistemas de ciencia, tecnología e innovación, especialmente para el sector agropecuario, a partir de los cuales se mejoren los procesos de producción desde la oferta amazónica. AGROSAVIA, el SINCHI, PNN, e instituciones del sector educativo como la Universidad de la Amazonía y el SENA vienen trabajando en la articulación del sistema de Ciencia y Tecnología (C&T), y del Sistema de Innovación para el sector agropecuario (dentro de los subsistemas de extensión e investigación) para priorizar cadenas productivas agropecuarias y pecuarias de alto valor en la región. En el caso de AGROSAVIA, esto se viene acompañando de asistencia técnica a los entes municipales y el acompañamiento a gremios productivos para el mejoramiento de sus procesos. Las instituciones antes listadas, se articulan en el ANA a partir de los lineamientos estipulados en la Ley 1876 de 2017, por medio del cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria; como resultado del cual AGROSAVIA viene trabajando en la región a partir de un modelo de desarrollo agropecuario con enfoque territorial a partir de apuestas por la agroecología.

La Agencia de Desarrollo Rural –ADR buscará también incorporar el manejo forestal sostenible en los instrumentos y mecanismos del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, a partir del cual se ha incluido el enfoque agroambiental en la planificación territorial, con énfasis en una línea de proyectos de asistencia Técnica en Manejo Forestal Sostenible –MFS y sistemas agroforestales en el proceso de acompañamiento que se brindará a los departamentos en la formulación y lineamientos que expida para los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria - PDEA-.

Como entes competentes del ordenamiento territorial ambiental regional, las CAR también juegan un rol en el sistema de CTI. En el caso del CDA, es de su competencia:

1. La promoción del conocimiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente del norte y oriente amazónica;
2. Transferencia tecnológica; y
3. Dirigir planificación del uso del suelo para fomentar Tecnologías apropiadas para conservación de territorio (Ley 99/93, Art 34)

Por su parte, CORPOAMAZONIA debe:

- Promover conocimiento recursos naturales
- Fomentar uso tecnología apropiada (Ley 99/93, Art 35)

Dentro de su ámbito de competencias, le corresponde a CORMACARENA:

- Generar actividades de promoción de la investigación científica y tecnológica para la reserva de la biosfera y santuario de fauna y flora;
- La generación de tecnologías apropiadas para la utilización y la conservación de los recursos y del entorno del área de Manejo Especial La Macarena (Ley 99/93, Art 38)

Tanto MinAgricultura, autoridad máxima sectorial, como MinInterior, entidad responsable de garantizar los procesos de participación comunitaria, deben articular el avance de los procesos productivos con inclusión de los actores del territorio (indígenas, negros y campesinado). Por su parte, MinIndustria debe apoyar al sector agro y ambiental en la reconversión productiva a sistemas sostenibles, para el tránsito hacia paisajes agroindustriales como los recomendados en los modelos de transición de la EAER-ANA. Para garantizar que las apuestas productivas tengan fuentes efectivas de financiamiento, MinAgricultura “*propenderá por la promoción de líneas de crédito de redescuento*



bajo condiciones financieras apropiadas y especiales para zonas estratégicas priorizadas en la lucha contra la deforestación, fomentando así el uso sostenible de la biodiversidad”. Adicionalmente, MinHacienda procurará gestionar incentivos orientados a la conservación de bosques naturales. (Directiva 004 de abril de 2019 de la Procuraduría).

Todos los sectores productivos deben planificar sus acciones en el territorio sobre la base de que el ordenamiento y planificación territorial en el ANA debe partir de criterios de zonificación ambiental y de la reconstrucción del tejido ecológico regional, de manera que se avance en la conservación, protección y restauración del territorio. Tanto los sectores educación como cultura deben impulsar programas y planes educativos, así como de socialización y apropiación entre las comunidades locales de los principios estipulados en el PIVAC. MinEducación debe adelantar las acciones necesarias para que se traduzcan a lenguas nativas los productos derivados de la Sentencia 4360, tanto los planes de acción que contrarresten la tasa de deforestación en la Amazonia, así como del PIVAC, para facilitar así su divulgación y apropiación entre los pueblos indígenas, raizales y palenqueros.

Ahora bien, uno de los sectores estratégicos en la región es el de transporte, pues sus acciones tienen efectos transversales a lo largo del territorio en donde la apertura de vías ilegales es un problema de gran impacto; al tiempo que influye y se ve influenciado por las acciones de los demás sectores productivos. En consecuencia, es fundamental el rol de MinTransporte en la definición de lineamientos para una infraestructura verde, y el impulso al Plan Maestro de Transporte Intermodal -PMTI. Para ello, MinTransporte podrá (1) prestar la colaboración que requieran las autoridades competentes en la identificación de las vías ilegales; (2) procurará incluir con base en el Plan Maestro de Transporte Intermodal, medios de conectividad con alternativas técnicas y tecnologías innovadoras para las comunidades de la región, que respeten las disposiciones ambientales vigentes; y (3) adelantará las acciones necesarias para evitar que se mantengan rutas de transporte público en vías sobre las que se ha ordenado su inhabilitación por parte de las autoridades ambientales.

MinTransporte junto a INVIAS generará una propuesta para la unificación y articulación de sistemas de información de los sectores (minero energético, agropecuario, transporte e infraestructura, ambiental, defensa) que apoye la toma de decisiones de ordenamiento y de desarrollo en diferentes escalas. Y diseñará e implementará un sistema de fiscalización y de rendición de cuentas de los efectos ambientales de las actividades de los diferentes sectores productivos extractivos de la amazonia.

Finalmente, es importante señalar que el MinMinas debe definir los lineamientos para avanzar en la región en un plan de transición energética, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo Minero, diseñado por la Unidad de Planeación Minero Energética –UPME- en 2017. MinMinas junto al Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas –IPSE, fomentará inversiones para energías alternativas. La transición energética, basada en el remplazo progresivo y salida de la actividad extractiva en ANA, debe articularse al desarrollo de apuestas por el turismo sostenible -Agroturismo. Iniciativas que deben consignarse en los Planes de Desarrollo Turístico para los departamentos del área de influencia del ANA. MinTransporte trabajará, dentro del ámbito de sus competencias, en el desarrollo de un plan sectorial de turismo.

Para desescalar a nivel territorial las apuestas sectoriales acá condensadas, la Procuraduría – territorial– debe actuar como garante; esto dando cumplimiento a los lineamientos dados en el marco de la Directiva 004 de abril de 2019 de la Procuraduría.

17.6 Gobernabilidad de la política de tierras

La gobernabilidad de la política de tierras en el ANA es uno de los FCD más estratégicos de la presente EAER. Del control de la apropiación ilegal de baldíos y de los procesos de acaparamiento de tierras depende que se puedan llevar a cabo las apuestas sectoriales y productivas aquí propuestas; y que se pueda contener la ampliación de la frontera agropecuaria y de otros procesos disruptivos del territorio que afectan la sostenibilidad. La defensa del principio intergeneracional estipulado en la STC 4360 de 2018 depende en gran medida de la capacidad del estado de garantizar el acceso a la propiedad a las comunidades locales; y de la protección de las áreas protegidas y bajo otras figuras de conservación que son de su jurisdicción, en cualquiera sea el ámbito territorial que le competa.

Sin embargo, siendo este un FCD prioritario, es también uno de los más críticos. La institucionalidad competente en materia de tierras tiene una baja presencia y capacidad en el territorio. Si bien la Agencia Nacional de Tierras –ANT viene adelantando las acciones necesarias para la incorporación de datos de monitoreo histórico de la deforestación en los procesos de titulación de tierras en áreas deforestadas después de 2010, como criterio para la adjudicación de tierras, estos procesos no han tenido el ritmo esperado. Es por ello que la Directiva Presidencial No. 10 de 2018 recomienda que la ANT avance en el proceso de priorización del *Plan Masivo de Formalización de Tierras* en las áreas con núcleos activos de deforestación, y en los municipios de recurrencia de alertas tempranas de deforestación. Para avanzar en este plan, la ANT se puede apoyar en el reporte técnico emitido por el IDEAM sobre deforestación (sistema de alertas tempranas).

El Plan Masivo de Formalización de Tierras puede considerarse como la primera de una serie de estrategias que deben adelantarse para fomentar la gobernabilidad de la ley de tierras. Los limitantes en su avance responden en parte a la baja capacidad del equipo técnico de la ANT en la región. Es por ello que se considera prioritario constituir y fortalecer estos equipos técnicos territoriales para que articulados con las entidades territoriales, identifiquen y esclarezcan relaciones jurídicas, económicas y culturales con los territorios ocupados. En casos de afectaciones territoriales en el marco del conflicto armado interno, la articulación será con la Unidad de Restitución, conforme a lo planteado en el artículo 3 y 160 del Decreto 4633 de 2011, de modo que los procesos que se adelantan en la región se resuelvan de manera expedita, especialmente en los departamentos de Arauca, Vichada y Casanare¹⁰¹

Por su parte, la Unidad de Restitución de Tierras –URT, como responsable del diseño, administración y conservación del sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, debe fortalecer sus acciones en relación con los procesos de restitución; el pago de tales restituciones; y la administración de subsidios.

17.7 Cadenas fuertes de mercados sostenibles y diferenciados

La generación de mercados que se conviertan en una alternativa productiva real para las poblaciones locales en el ANA debe articularse a cadenas fuertes y de alto valor diferenciados a partir de productos amazónicos, propiciadas bajo criterios de sostenibilidad. Es por ello que hablar de mercados sostenibles en el ANA se conecta de manera directa con la inclusión de criterios ambientales en los sistemas productivos (Figura 24).

¹⁰¹ Actualmente los casos de restitución de tierras relacionados con asuntos étnicos son atendidos, en el caso de Arauca desde Norte de Santander, Vichada desde Bogotá y Casanare desde el departamento de Meta.

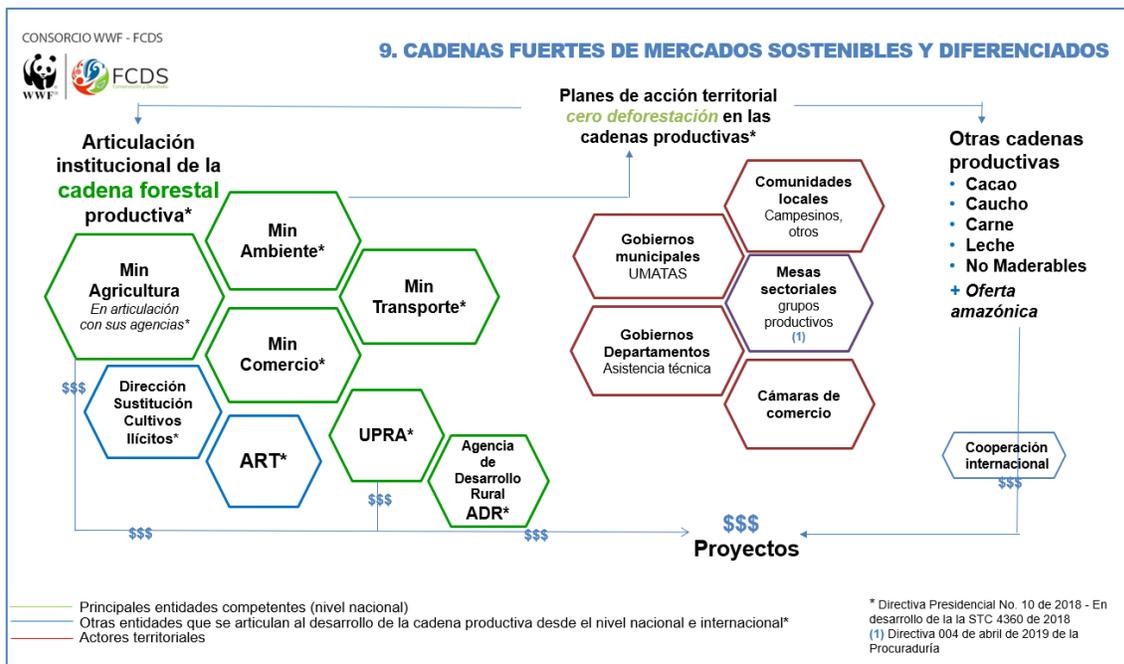


Figura 24. Red de actores institucionales de mayor prevalencia en la consecución de mercados sostenibles diferenciados para el ANA-

El desarrollo de cadenas fuertes de mercado sostenibles y diferenciados se puede alcanzar con el apoyo desde el nivel nacional de la Agencia de Desarrollo Rural –ADR quien, junto con MinAmbiente, es responsable de fomentar una “economía forestal y del uso sostenible de la biodiversidad basada en los bienes y servicios de los bosques para el desarrollo rural integral abordando las agendas y acciones en materia de desarrollo rural ambiental que conlleve al cierre de la frontera agrícola”. (Directiva Presidencial 10 de 2018).

La ADR, al ser la entidad responsable de gestionar, promover y financiar el desarrollo agropecuario y rural para la transformación del campo y adelantar programas con impacto regional, es una institución estratégica en el ANA. La ADR es garante de (1) la transferencia de conocimientos, experiencias y buenas prácticas agropecuarias; (2) proveer soluciones de comercialización para reducir los intermediarios; (3) entregar infraestructura, tecnología y herramientas que permitan aumentar la productividad; (4) acompañar las asociaciones de productores a través de procesos en pro de su fortalecimiento; y (5) gestionar la construcción de infraestructura para el desarrollo de actividades productivas.

Por su parte, MinAgricultura, en coordinación con MinAmbiente y MinComercio, son las entidades del orden nacional encargadas de definir los lineamientos en los procesos de establecimiento, aprovechamiento, transporte, transformación y comercialización de los productos maderables y no maderables –cadena forestal productiva– provenientes de plantaciones comerciales y de bosques naturales, particularmente de la Amazonia. Esto en coordinación con las autoridades ambientales competentes; y los demás entes territoriales en cuyos territorios se adelantan los procesos productivos. El aprovechamiento de la cadena forestal, como de las demás que se desarrollen, deben estar en congruencia con la Estrategia de Cero Deforestación a cargo de MinAgricultura, en conjunto con el equipo técnico del Programa Visión Amazonia de MinAmbiente. Para tal fin, estas entidades

pondrán en marcha Planes de acción territorial de cero deforestación. Los planes de acción deben ser concertados en los departamentos del Caquetá y Guaviare no sólo para la cadena forestal, sino también para las cadenas de Cacao, Caucho, Carne, Leche y productos no maderables. Al igual que de otros productos amazónicos de alto potencial comercial en la región, y con alto valor por su bajo impacto sobre la sostenibilidad del territorio.

El desarrollo de apuestas productivas diferenciadas y sostenibles no es una tarea fácil dados los limitantes financieros, ya sea por ausencia de inversiones o carencia de instrumentos financieros (o limitantes para acceder a éstos de parte de los productores). Es por ello que la Directiva Presidencial No. 10 de 2018 estipuló que tanto MinAgricultura, la UPRA y MinAmbiente procurarán el acceso a los productores a los instrumentos financieros y de apoyo del sector agropecuario; esto siempre y cuando las áreas de bosque natural presentes al interior de la frontera agrícola se encuentren bajo procesos de explotación forestal sostenible.

El rol de la cooperación internacional también es clave como fuente alternativa de financiación. Sin embargo, es importante definir líneas de inversión prioritarias, de manera que se garantice que se apunte a mercados amazónicos de bajo impacto sobre la sostenibilidad territorial; y de alto valor para los productores al estar enmarcada en cadenas productivas estratégicas. Este es un punto prioritario en el ANA, donde hay una gran desconexión entre la planificación ambiental, sectorial, y las inversiones en apuestas productivas. Es por ello que se recomienda profundizar en instancias de coordinación estratégicas como las Mesas sectoriales con grupos productivos, en donde avance en la expedición de códigos voluntarios de conducta para mejorar la gestión ambiental. (Directiva 004 de abril de 2019 de la Procuraduría). Similar a la guía verde elaborada por el sector transporte para la región. Es recomendable, en todo caso, que los municipios amarren recursos para proyectos productivos estratégicos dentro de sus planes de desarrollo económico municipal y departamental, de manera que las fuentes de financiación sean garantizadas.

Para su concreción en el territorio, es importante que las apuestas productivas promovidas en cualquier nivel territorial sean concertadas para garantizar (1) su pertinencia desde criterios de mercado y en concordancia con los lineamientos agroambientales sectoriales; y (2) que no se vea limitado por condicionantes del ordenamiento territorial aplicable. Para ello es clave una interlocución desde el nivel comunitario con el municipal (a través de las UMATAS); el departamental (en su rol de proveer asistencia técnica a los municipios); así como de las mesas sectoriales antes descritas, y de las cámaras de comercio y otros entes privados y gremiales. Se recomienda que los municipios manejen un “*portafolio de proyectos*”, elaborado en consideración de las consideraciones en materia de planificación ambiental, social y productiva en el territorio. Insumo que también servirá para guiar las inversiones que provengan de cooperación internacional.

Finalmente, vale la pena resaltar la importancia de profundizar los esfuerzos que se hacen en el territorio para contener la expansión de cultivos ilícitos, a través de las estrategias implementadas por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Presidencia. Entidad que apoya el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS; así como los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), formulados con acompañamiento técnico en las asambleas comunitarias.

