

HEINRICH BÖLL STIFTUNG

BOGOTÁ

Colombia

ideas verdes

Número 22
Diciembre 2019

ANÁLISIS POLÍTICO

Amazonia colombiana Dinámicas territoriales

Camilo Andrés Guio Rodríguez & Adriana Rojas Suárez





Fundación Heinrich Böll

La Fundación Heinrich Böll es una fundación política alemana cercana al partido Alianza 90/Los Verdes. Tiene su sede central en Berlín y actualmente cuenta con 33 oficinas repartidas por todo el mundo. En América Latina la fundación se siente especialmente comprometida, junto con muchas organizaciones contrapartes, con la política climática, la promoción de la democracia y de la justicia de género así como la realización de los derechos humanos. Para nosotros es muy importante fortalecer y apoyar organizaciones locales de la sociedad civil. Hacemos hincapié en la transmisión de conocimientos y la comprensión entre los y las actoras en Europa y América Latina, para lo cual promovemos también el diálogo internacional, ya que es esencial para la acción política constructiva.

Índice

4	Presentación
4	1. Características generales de la región amazónica colombiana
5	La Amazonia colombiana y sus aspectos biofísicos
7	La Amazonia colombiana y su división político administrativa
7	La Amazonia colombiana y su importancia geopolítica
8	La Amazonia colombiana y su población
9	2. Referentes de política pública y estrategias de protección para la Amazonia colombiana
9	Un marco de política constitucional ambiental que compromete al Estado colombiano en su conjunto en la protección y el desarrollo diferenciado de la Amazonia
10	El buen estado de la matriz boscosa y la existencia de un ordenamiento jurídico y una institucionalidad ambiental que promueve su conservación y desarrollo diferenciado
13	Los pueblos indígenas y su aporte a la gobernanza de la Amazonia colombiana. Derechos territoriales y de gobierno propio
17	El territorio campesino y la soberanía alimentaria como una estrategia de protección de la Amazonia
19	La deforestación evitada e incentivos a la conservación - REDD+
21	El control militar territorial de actividades extractivas ilegales - Las burbujas ambientales
22	3. Situaciones o dinámicas de transformación de la Amazonia en el marco del posconflicto
22	La no territorialización de los Acuerdos de Paz en la Amazonia
24	La planeación del desarrollo en el Piedemonte Andino Amazónico que ha aumentado exponencialmente los procesos de deforestación

- 33 El aumento de economías extractivas ilegales que debilitan la gobernanza local y vulneran derechos fundamentales de los pueblos indígenas
- 35 Incoherencia entre la promoción de explotación de minerales estratégicos y la importancia ambiental y cultural del nororiente amazónico colombiano
- 37 Las dinámicas geopolíticas en las fronteras transnacionales

- 39 **4. La Amazonia en los Planes Nacionales de Desarrollo**
- 39 PND 2010-2014 - «Prosperidad para Todos»
- 40 PND 2014-2018 «Todos por un Nuevo País»
- 42 PND 2018-2022 «Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad»

- 45 **Referencias bibliográficas**

Índice de mapas

- 5 **Mapa 1.** Países del Bioma Amazónico
- 6 **Mapa 2.** Cuencas hidrográficas en la Amazonia colombiana
- 6 **Mapa 3.** Biomas en la Amazonia colombiana
- 8 **Mapa 4.** División político administrativa de la Amazonia colombiana
- 11 **Mapa 5.** Figuras de ordenamiento ambiental y territorial en la Amazonia colombiana
- 15 **Mapa 6.** Resguardos Indígenas, áreas no municipalizadas y AATI en la Amazonia colombiana
- 18 **Mapa 7.** Zonas de reservas campesinas y resguardos indígenas en la Amazonia colombiana
- 25 **Mapa 8.** Plan Maestro Intermodal de Transporte (PMTI) 2017
- 26 **Mapa 9.** Bloques petroleros en la Amazonia
- 28 **Mapa 10.** Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES)
- 32 **Mapa 11.** Multitemporal de deforestación – zoom sabanas del Yarí
- 33 **Mapa 12.** Minería ilegal
- 36 **Mapa 13.** Figuras de ordenamiento minero en la Amazonia colombiana

Amazonia colombiana. Dinámicas territoriales

Camilo Andrés Guio Rodríguez, Adriana Rojas Suárez

Presentación

Este documento es un encargo de la Fundación Heinrich Böll Stiftung y tiene por objeto hacer una descripción y análisis de las estrategias de protección y las dinámicas de transformación que se presentan hoy en día en la Amazonia colombiana.

El informe está dividido en cuatro secciones. La primera sección presenta un contexto general de la Amazonia colombiana; la segunda hace una descripción y análisis de los referentes de política pública y de las estrategias de protección para la región; la tercera sección analiza las dinámicas de transformación en el marco del proceso de posconflicto que vive el país; el informe termina con un sucinto análisis de las implicaciones de los últimos planes de desarrollo nacionales sobre la Amazonia.

Metodología del informe

El documento se llevó a cabo a través de una compilación y análisis de instrumentos normativos y de política pública, así como una revisión del estado del arte en materia de estudios, informes y literatura sobre la Amazonia colombiana, con un fuerte énfasis en los temas de gestión territorial y ambiental. Asimismo, por la coyuntura que vive el país, tanto en temas de la implementación de los acuerdos de paz, como por los procesos de deforestación que avanzan constantemente en la Amazonia, se revisaron fuentes secundarias como notas de prensa y comunicados de organizaciones sociales e indígenas.

Un apartado especial en la metodología fue el uso de herramientas de sistemas de información geográfica y de análisis espacial para comprender y medir los procesos de transformación y deforestación de la Amazonia. Para abarcar mejor estas dinámicas se hace necesario evaluar su expresión en la geografía del territorio amazónico y comprender los diversos patrones que se distribuyen en el paisaje para asociarlos a los motores que en él operan.

Por esta particularidad, el informe fue elaborado en coautoría entre una especialista en estas herramientas de información geográfica y de análisis espacial y un especialista en gestión territorial y políticas públicas en la Amazonia.

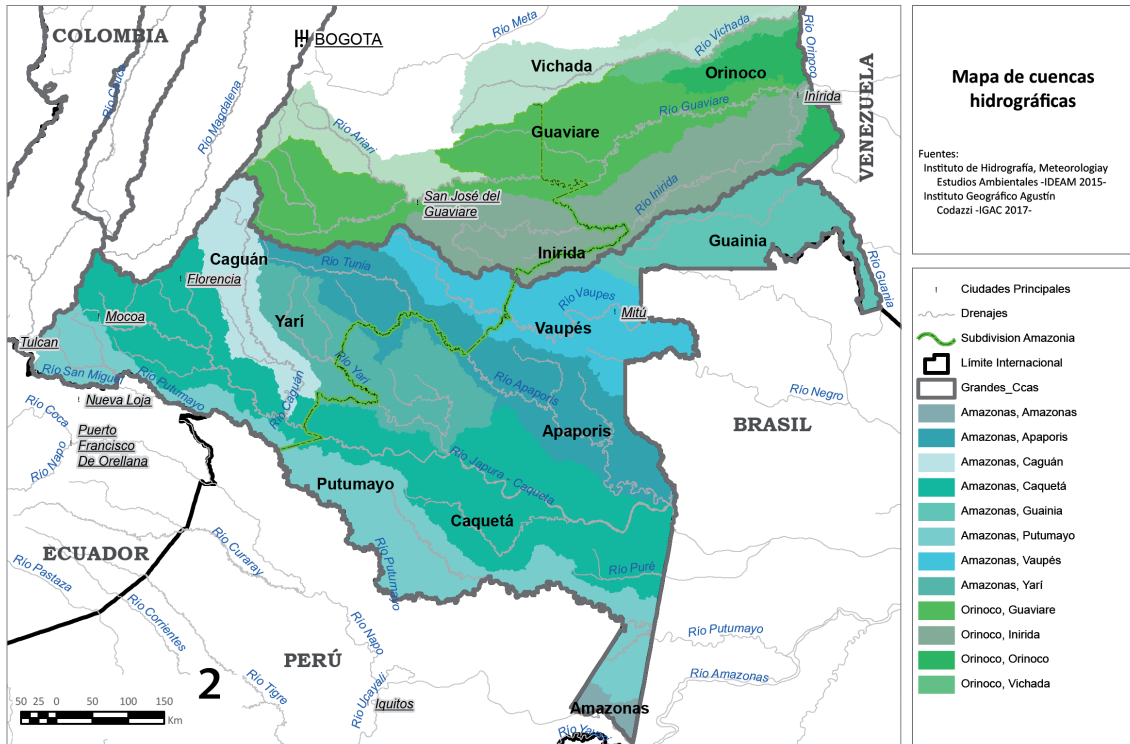
1 Características generales de la región amazónica colombiana

Según el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi (s. f. a)¹, en la delimitación de «región amazónica», se incorporan los conceptos de límite hidrográfico, biogeográfico y político-administrativo, procurando una aproximación integral. De este modo, al occidente la región amazónica en Colombia se extiende hasta la divisoria de aguas en la cima de la cordillera andina, y al norte, hasta la línea divisoria entre la cobertura de bosque amazónico y las sabanas de los Llanos Orientales. Al sur y al oriente el límite corresponde a las fronteras políticas internacionales.

La Amazonia colombiana tiene un área aproximada de 48'316.300 hectáreas, superficie equivalente al 6 % de la Gran Amazonia (Gutierrez y Acosta, 2004), al 6,4 % del territorio de los países de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA & PNUMA, 2009) y al 42,3 % del territorio continental de Colombia.

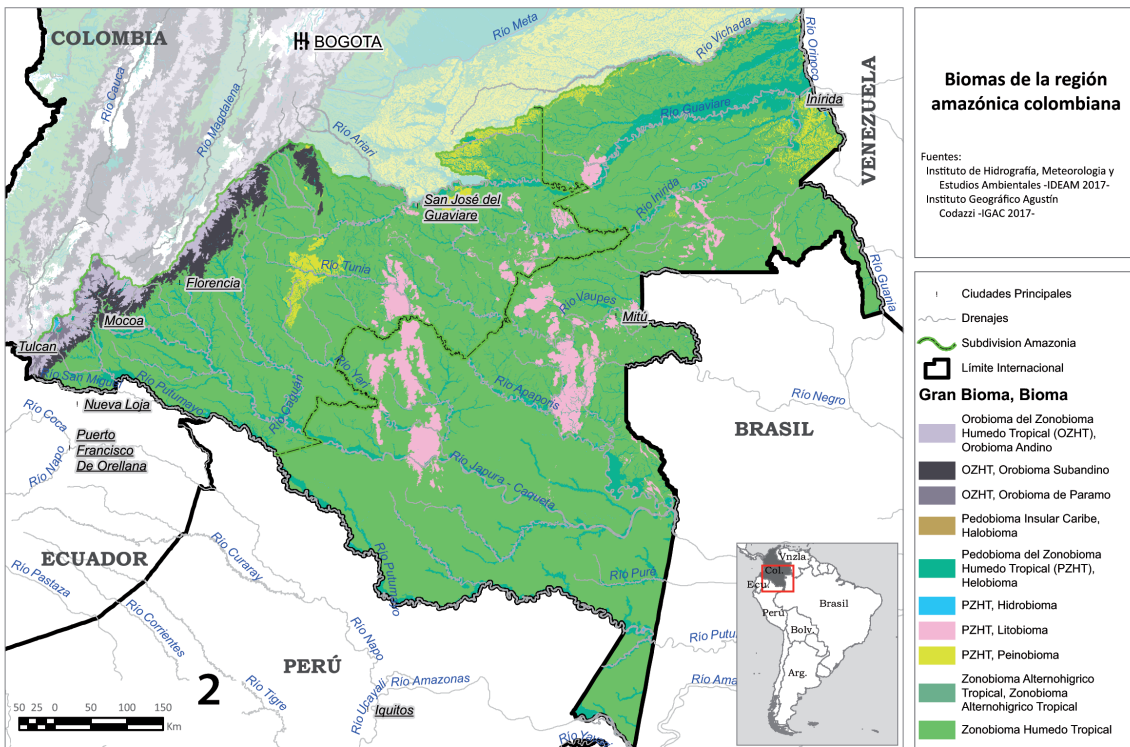
1 <http://www.sinchi.org.co/region-amazonica-colombiana>

Mapa 2. Cuencas hidrográficas en la Amazonia colombiana.



Fuente: elaboración propia con datos de IDEAM 2015, IGAC 2017.

Mapa 3. Biomas en la Amazonia colombiana.



Fuente: elaboración propia con datos de IDEAM 2017, IGAC 2017.

Sin embargo, en la región amazónica, a través del tiempo la pérdida de bosque ha tenido un incremento sustancial con respecto a las tendencias monitoreadas en los primeros periodos de evaluación, pasando de tener hasta 108 mil hectáreas deforestadas por año (1990-2000) a 144 mil en 2017.

1.2 La Amazonia colombiana y su división político administrativa

En cuanto a la división político-administrativa de Colombia, la Amazonia está conformada por 6 departamentos (Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés) y parcialmente por cuatro más (Cauca, Meta, Nariño y Vichada). A su vez, ellos se encuentran subdivididos en 58 municipios (41 totalmente y 17 de manera parcial) y 20 corregimientos departamentales. Esta última figura que la Constitución Política de Colombia dejó sin base legal, como explicaremos más adelante, corresponde a territorios indígenas no municipalizados en los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía, con una extensión de 18'053.900 a (37,4 % de la región)².

Por sus características y dinámicas territoriales, poblacionales, económicas, sociales y ambientales, en la Amazonia colombiana pueden diferenciarse dos³ subregiones que serán tenidas en cuenta a lo largo de este documento⁴.

- **La Amazonia noroccidental o de piedemonte.** Ubicada en la zona de transición andino-amazónica, está conformada por los departamentos de Putumayo, Caquetá, Guaviare y los territorios amazónicos de Meta, Nariño y Cauca. Esta subregión, comúnmente denominada Piedemonte, se extiende sobre cerca del 37 % de la superficie de la Amazonia colombiana e incluye al 86 % del total de su población. Corresponde a la zona de mayor intervención antrópica y grandes transformaciones del medio natural, con una población predominantemente urbana y

colona⁵-campesina. Una amplia red de infraestructura vial terciaria que dinamiza la compleja coexistencia de actividades económicas, principalmente la ganadería, la agricultura y la explotación petrolera.

- **La Amazonia suroriental o planicie.** Se ubica en los departamentos de Amazonas, Vaupés, Guainía y el sur del Vichada con una extensión equivalente al 63 % de la región. Su población, principalmente indígena, representa el 14 % del total en la Amazonia. Esta subregión presenta bajos niveles de transformación de ecosistemas y de intervención antrópica.

1.3 La Amazonia colombiana y su importancia geopolítica

La Amazonia es una región con una gran relevancia geopolítica nacional e internacional, debido a la presencia de recursos estratégicos, a su importancia ambiental y ecológica, a su patrimonio cultural, y a su condición de región transfronteriza. Para nuestro caso, representa el límite con cuatro de los cinco países con los cuales Colombia comparte fronteras: Venezuela, Brasil, Perú y Ecuador.

La entidad de cooperación regional para adelantar procesos políticos en el territorio amazónico es la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). El tratado se firmó en 1978 con el propósito de coordinar esfuerzos para proteger la cuenca y promover su desarrollo. El acuerdo tiene varias particularidades: vincula países para coordinar acciones sobre una región definida ecológicamente y, si bien el convenio se firmó antes del boom de la discusión ambiental a gran escala, expresa un fuerte compromiso con la conservación de la riqueza ecológica amazónica. En el tratado le apuesta al uso «racional» de los ríos y la fauna, a promover la cooperación científica, la integración física, asegurar la preservación de las riquezas ecológicas, y otras acciones similares. Además, en él se advierte que esos usos están exclusivamente bajo la soberanía nacional.

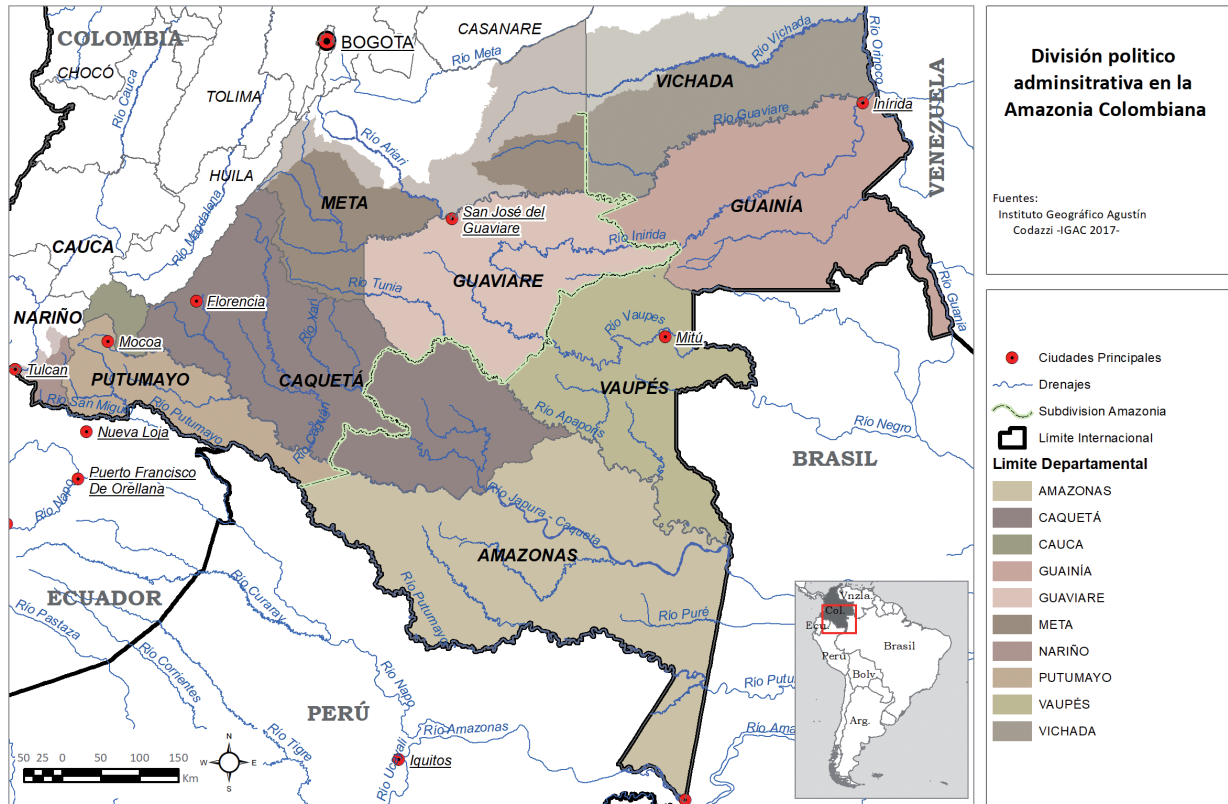
2 Ver mapa 4.

3 En algunos estudios más exhaustivos se diferencian cuatro subregiones, teniendo en cuenta los actores y las características socio-económicas de la Amazonia colombiana (Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi, s. f. b). Para efectos de este documento se usará la tradicional división de dos subregiones por la escala general del análisis y de su alcance.

4 Ver mapa 4, línea verde.

5 LeGrand (1988), explica como en Colombia el término colono se aplicaba a una variedad de campesinos arrendatarios cuyos contratos le requerían limpiar o abrir nuevas tierras en las haciendas. La jurisprudencia colombiana le dio un significado legal al término: colonos son aquellos individuos que cultivaban la tierra o criaban ganado en tierras baldías sin disponer de un título escrito del territorio explotado.

Mapa 4. División político administrativa de la Amazonia colombiana.



Fuente: elaboración propia con datos de IGAC 2017.

1.4 La Amazonia colombiana y su población

La Amazonia colombiana es una de las zonas de mayor riqueza cultural y lingüística del bioma amazónico. Está habitada por 62 de los 85 pueblos indígenas identificados en el país; cabe resaltar la presencia de algunos pueblos indígenas en aislamiento o estado natural⁶. Además, tenemos una importante población colona-campesina que depende de sus recursos para su sustento social, económico y cultural.

Es necesario resaltar el carácter urbano que tiene hoy en día la Amazonia colombiana. El municipio de Florencia (capital del departamento del Caquetá) es el principal núcleo de concentración de población, oferta de servicios y urbanización. San José del Gua-

viare (capital del departamento de Guaviare) se caracteriza por una alta oferta de servicios y una relación funcional de conectividad entre el Piedemonte Andino-Amazónico, con el departamento de Meta y a la vez con Bogotá.

Las conurbaciones de Puerto Asís-Mocoa corresponden al área conectada por infraestructura vial primaria del departamento de Putumayo, en gran parte en función de la alta actividad petrolera que se desarrolla en este eje. De las capitales de la planicie amazónica (Amazonas, Vaupés y Guainía), se destaca Leticia como núcleo aislado con mayor articulación funcional y económica con el interior del país y con los países fronterizos (DNP, 2018).

En el desarrollo de este documento se enfatizarán aspectos relacionados con el ordenamiento territorial y ambiental, los pueblos indígenas y los desarrollos sectoriales. Por las particularidades de estos temas, se abordarán con un énfasis en las herramientas de protección y las dinámicas de transformación que se manifiestan en la Amazonia colombiana.

6 El Decreto 1232 de 2018, expedido por el Ministerio del Interior de Colombia, define a los «Pueblos Indígenas en Aislamiento» como «aquellos pueblos o segmentos de pueblos indígenas que, en ejercicio de su autodeterminación, se mantienen en aislamiento y evitan contacto permanente o regular con personas ajenas a su grupo, o con el resto de la sociedad».

2 Referentes de política pública y estrategias de protección para la Amazonia colombiana

Los siguientes son los principales referentes de política pública y estrategias que tiene el Estado colombiano para la protección de la Amazonia, con el fin de garantizar su conservación o implementación de un modelo de desarrollo diferenciado acorde a las particularidades ambientales y culturales de esta región: (1) Un marco de política constitucional ambiental que compromete al Estado en su conjunto en la protección y el desarrollo diferenciado de la Amazonia. (2) El buen estado de la matriz boscosa y la existencia de un ordenamiento jurídico y una institucionalidad ambiental que promueve la conservación y desarrollo diferenciado de la Amazonia colombiana. (3) Los pueblos indígenas y su aporte a la gobernanza de la Amazonia, en materia de derechos territoriales y de gobierno propio. (4) El territorio campesino y la soberanía alimentaria como una estrategia de protección de la Amazonia. (5) La deforestación evitada e incentivos a la conservación a través de la estrategia de reducción de emisiones derivadas de la deforestación REDD+. (6) El control territorial de actividades extractivas ilegales con las burbujas ambientales.

2.1 Un marco de política constitucional ambiental que compromete al Estado colombiano en su conjunto en la protección y el desarrollo diferenciado de la Amazonia

Con la Constitución Política de 1991, Colombia se consolidó formalmente como Estado social de derecho, incorporando factores esenciales, como su carácter descentralizado, pluralista, multicultural y pluriétnico. En materia ambiental, se introdujo la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación. Se estipuló, además, que el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución.

En el ámbito de los compromisos internacionales, hay varios instrumentos que el Estado colombiano ha suscrito con respecto a la protección del medio ambiente y que hacen parte de su bloque de constitucionalidad⁷. Acá se destacan solo los más importantes y directamente relevantes para la Amazonia.

1. **Cumbre de la Tierra:** Colombia suscribió la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de 1992, la cual contiene una serie de principios para guiar el proceso de desarrollo sostenible. Estos principios fueron adoptados a través de la Ley 99 de 1993, en la que fueron designados como rectores de la política ambiental del país.

Por consiguiente, el país se comprometió a adoptar el Programa 21 o Agenda 21 de la ONU, con el propósito de convertir el desarrollo sostenible en un tema prioritario para la comunidad internacional. La formulación de las agendas para la Amazonia colombiana, por mandato del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, estuvo bajo la orientación y coordinación del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, Sinchi. En el año 2007 se consolidó el proceso de formulación de las agendas por cada uno de los departamentos amazónicos, las cuales hoy constituyen una importante ruta de la política ambiental y de desarrollo para la Amazonia colombiana.

2. **Convenio de Diversidad Biológica (CDB)**⁸: el Estado colombiano lo ratificó a través de la Ley 165 de 1994, por lo cual el país se comprometió a elaborar o adoptar estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y a integrar estos criterios en los instrumentos sectoriales o intersectoriales.

3. **Convenio de Minamata**⁹: este tratado internacional busca proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones

7 En la Sentencia C-225/95 la Corte Constitucional estableció que el bloque de constitucionalidad es la unidad jurídica compuesta por «normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional *strictu sensu*.»

8 La ratificación del Convenio de Diversidad Biológica es uno de los avances por parte del Estado colombiano en la implementación de las convenciones derivadas de la Cumbre de Río (1992). Otros instrumentos adoptados y que son referentes son la Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático (UNFCCC) y la Convención para la Lucha Contra la Desertificación y la Sequía (UNCCD). A lo anterior, se suma la formulación de la Política Nacional de Gestión de la Biodiversidad formulada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el año 2012.

9 El Convenio de Minamata fue adoptado en Japón el 10 de octubre de 2013.

antropogénicas de mercurio y sus compuestos. El convenio fue aprobado de forma unánime por el Congreso de la República mediante la Ley 1892 de mayo de 2018, la cual fue declarada exequible por la Corte Constitucional en junio de 2019.

Debido a que las actividades mineras ilegales en la Amazonia colombiana, como veremos más adelante en el apartado sobre dinámicas de transformación, hacen un uso indebido del mercurio, se destacan varios puntos del Convenio que son relevantes para el análisis: (1) Se reconoce que el mercurio es un producto químico de preocupación mundial debido a su persistencia en el medio ambiente, su capacidad de bioacumulación en los ecosistemas y sus importantes efectos adversos para la salud humana y el medio ambiente. (2) Se concientiza sobre los problemas de salud, especialmente en los países en desarrollo, derivados de la exposición al mercurio de las poblaciones vulnerables, en particular las mujeres, los niños y, a través de ellos, las generaciones venideras. (3) Se señala la vulnerabilidad especial de las comunidades indígenas debido a la biomagnificación del mercurio y a la contaminación de sus alimentos tradicionales.

4. **Convención Ramsar:** la Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (Ramsar), fue adoptada en 1971. Tiene como objeto «la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo» (1971). Fue aprobada en Colombia mediante la Ley 357 de 1997, y al igual que las otras convenciones internacionales, esta busca la conservación y uso sostenible de estos importantes ecosistemas e implica para el país compromisos internacionales en esa materia.

Estos referentes constitucionales de política pública y de acuerdos internacionales ratificados por el Estado colombiano, se ven reforzados con el fallo STC4360-2018 de abril de 2018 de la Corte Suprema de Justicia colombiana que reconoce a **la Amazonia como sujeto de derechos**. Esta acción de tutela, que fue presentada por 25 niños/as y jóvenes, reivindicaba el derecho

a gozar de un ambiente sano, a la vida, a la salud, a la alimentación y el agua, derechos amenazados por las presiones antrópicas en la Amazonia. El fallo indica que la conservación del bioma amazónico es una obligación nacional y global: «sin ambiente sano, los sujetos de derecho y los seres sintientes en general no podremos sobrevivir, ni mucho menos resguardar esos derechos, para nuestros hijos ni para las generaciones venideras. Tampoco podrá garantizarse la existencia de la familia, de la sociedad o del Estado». Por lo anterior, la Corte Suprema ordenó la construcción de un Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (Pivac) que elimine las emisiones de gases efecto invernadero (GEI).

Con el pronunciamiento de la Corte, se ha puesto en evidencia que lejos de carecer de relevancia jurídica, los tratados internacionales y declaraciones de carácter ambiental suscritas por nuestra nación tienen efectos legales a nivel internacional y también doméstico. En ellos, Colombia consigna y reafirma su voluntad frente a las distintas problemáticas que aquejan al medio ambiente, a la vez que adquiere de forma soberana obligaciones frente a otros actores internacionales, como Estados y organizaciones internacionales.

2.2 El buen estado de la matriz boscosa y la existencia de un ordenamiento jurídico y una institucionalidad ambiental que promueve su conservación y desarrollo diferenciado

Como señalábamos anteriormente, aproximadamente el 93 % de la región amazónica mantiene aún sus coberturas naturales y más del 85 % de la Amazonia colombiana se encuentra bajo figuras legales de ordenamiento ambiental y territorial que favorecen la conservación biológica y cultural, o por lo menos la implementación de modelos de desarrollo diferenciado acordes a su diversidad. Entre las más destacadas y por orden cronológico de creación se encuentran:

1. **Reserva forestal de Ley 2^{da}**, creada mediante la ley 2 de 1959 para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, en la cual fue incluida toda la región amazónica. Esta figura ha sido sustraída en varias ocasiones y sus remanentes han sido zonificados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el 2015 y 2016, cubriendo

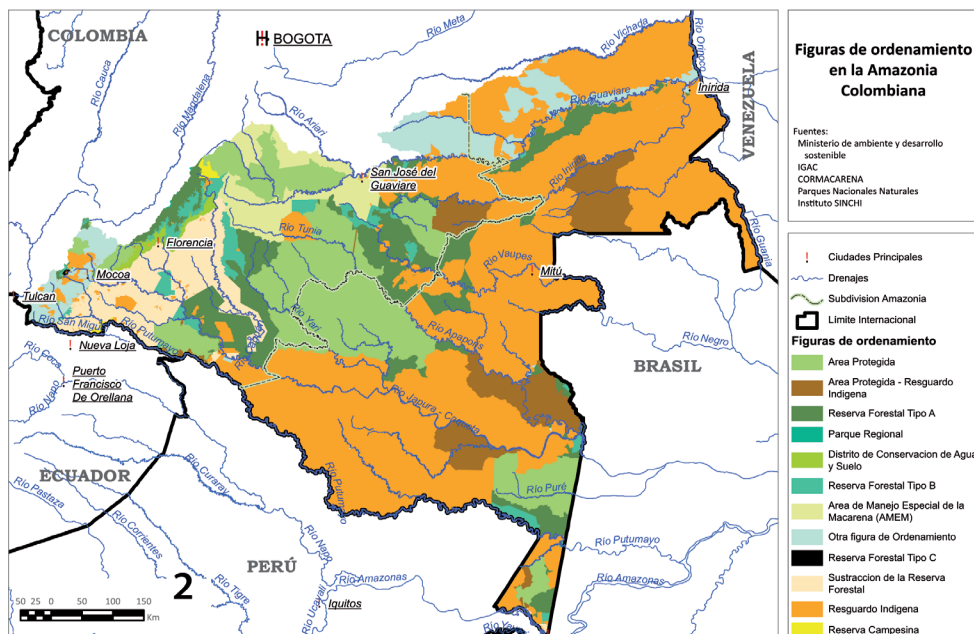
en la actualidad el 12 % de la región en sus categorías A, B y C¹⁰.

2. En la década de 1970 el gobierno colombiano emprendió el proceso de creación de Áreas Protegidas (AP), que actualmente conforman el *Sistema de Parques Nacionales Naturales* teniendo a 2019, 69 AP de nivel nacional. En la región amazónica se encuentran 15 de éstas que representan el 24 %¹¹ de la región. Recientemente mediante la Resolución 1256 del 10 de julio de 2018 del Ministerio de Ambiente, fue ampliado el Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete, llegando a una extensión de 4'268.095 ha.
3. Posteriormente, a través de la declaración de *Resguardos Indígenas* (RI) se dio un proceso de reconocimiento a los pueblos indígenas de la propiedad comunitaria de territorios tradicionales por parte del Estado colombiano. En la región amazónica, se encuentra una alta representación de estos territorios teniendo el 69 % del total del área cubierta por RI del país; esto representa el 51 % de la región (25,83 millones de ha). Adicionalmente, un 7 % de la Amazonia se encuentra en traslape entre Área Protegida y Resguardo Indígena.

4. En 1989 se crea mediante el decreto 1989 el *Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEM)* para regular las actividades humanas permitidas y no afectar la estabilidad ecológica del territorio. El Área cuenta con zonas de preservación, recuperación para la preservación, producción y recuperación para la producción.
5. En la región se encuentran dos *Sitios Ramsar*: el Complejo de Humedales de la Estrella Fluvial del Inírida, el cual está ubicado en la zona transicional Orinoco-Amazonas; y el Complejo de Humedales Lagos de Tarapoto, el cual se localiza en el río Amazonas al sur del país.
6. Las *Zonas de Reserva Campesina* de Bajo Cuembí y Comandante, Pato Balsillas y Guaviare. Esta figura tiene una extensión de 580.172 hectáreas en la Amazonia, lo cual corresponde al 69 % de la superficie de Zonas de Reserva Campesina en el país.
7. Adicionalmente tenemos las reservas forestales protectoras, el distrito de conservación de suelos y aguas del Caquetá, los parques regionales y las *reservas de la sociedad civil*.

Mapa 5. Figuras de ordenamiento ambiental y territorial en la Amazonia colombiana.

Fuente: elaboración propia con datos de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, IGAC, CORMACARENA, Parques Nacionales Naturales, Instituto SINCHI.



10 El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de las Resoluciones 1925 de 2013 y 1277 de 2014, adoptó las categorías A, B y C para el proceso de zonificación de la Reserva Forestal de la Amazonia. Las *zonas tipo A*, están en función del mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con: la regulación hídrica y climática, la asimilación de contaminantes del aire y del agua, la formación y protección del suelo, la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural, y el soporte de la diversidad biológica. Las *zonas tipo B*, son áreas que se caracterizan por tener

coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y mediante la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. Las *zonas tipo C*, son las que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la reserva forestal; estas actividades deben incorporar el componente forestal, y sin implicar la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados sucesionales.

11 Incluye el 7% en traslape con resguardo indígena.

2.2.1 Institucionalidad ambiental para la protección de la Amazonia colombiana

El panorama de figuras de ordenamiento y protección territorial que acabamos de revisar, entonces, implica que existe una institucionalidad ambiental encargada de la protección de la Amazonia colombiana. Esto significa que hay una importante base de información científica, memoria institucional y antecedentes de acompañamiento a las poblaciones locales.

La institucionalidad es:

INSTITUCIÓN	PRINCIPALES NORMAS RELACIONADAS	ORDEN
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)	Ley 99 de 1993	Nacional. Rector de políticas y regulaciones.
Parques Nacionales Naturales	Decreto 3572 de 2011, Ley 498 de 1998, Ley 99 de 1993.	Nacional.
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)	Decreto 3573 de 2011.	Nacional.
6 Corporaciones Autónomas Regionales: Corpoamazonia, CDA, Cormacarena, Corponariño, CRC, Corporinoquia.	Ley 99 de 1993.	Regional. Ejecución de políticas y regulaciones.
Municipios, Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas (AATI)	Ley 99 de 1993.	Regional. Ejecución de políticas y regulaciones.
Municipios, Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas (AATI)	Ley 99 de 1993, Decreto 1088 de 1993 y Decreto 632 de 2018.	Local.
INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN Y ACADEMIA		
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam.		
Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, Sinchi.		
Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.		
Universidad Nacional de Colombia - Sede Amazonía.		
Universidad de la Amazonía.		

Tabla 1. Autoridades ambientales con competencias e instituciones de investigación en la Amazonia colombiana.

Es un gran reto para esta institucionalidad consolidar un ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible. Por un lado, es necesario consolidar las bases territoriales que han hecho posible la conservación de la diversidad biológica y cultural (las figuras de ordenamiento anteriormente vistas); simultáneamente, urge construir un consenso sobre la asignación y distribución de otros usos del suelo. En este sentido, el ordenamiento, como posibilidad de reconocimiento de las distintas significaciones y especificaciones del territorio, constituye un instrumento privilegiado para organizar

procesos regionales y locales de desarrollo territorial, que contribuya a la resolución o transformación de los conflictos socioambientales (Ochoa, Rojas S., y Ortiz, 2011)

El principal referente de política pública, que actualmente guía esta gestión ambiental en la Amazonia, es la **Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques - «Bosques Territorios de Vida»**. Este es un instrumento de política transectorial que involucra la corresponsabilidad de los distintos sectores del Estado colombiano, con el propósito de frenar

la deforestación y degradación de los bosques, atendiendo la complejidad de las causas que la generan. El punto de partida de este mecanismo es el reconocimiento del significado estratégico de estos ecosistemas para el país, por su importancia sociocultural, económica y ambiental, por su potencial como una opción de desarrollo en el marco del proceso de construcción de paz, y por su contribución a la mitigación y adaptación al cambio climático (MADS e IDEAM, 2018).

En la publicación que presenta la estrategia, Luis Gilberto Murillo, último Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible del gobierno de Juan Manuel Santos, explica que para responder a esa realidad, «Bosques Territorios de Vida», a través de cinco líneas estratégicas,

busca abarcar integralmente la gobernanza forestal y hacer una apuesta de largo plazo para avanzar hacia un desarrollo rural sostenible sustentado en los bosques naturales. Se busca, además, que el proyecto contribuya a mejorar la calidad de vida de las comunidades rurales, garantizando los múltiples beneficios que significa el bosque en pie y aportando a la reducción de emisiones de gases efecto invernadero (GEI). Las líneas desarrolladas son: (1) gestión sociocultural de los bosques y conciencia pública; (2) desarrollo de una economía forestal y cierre de la frontera agropecuaria; (3) gestión transectorial del ordenamiento territorial y los determinantes ambientales; (4) monitoreo y control permanente; y (5) generación y fortalecimiento de capacidades legales, institucionales y financieras (MADS e Ideam, 2018).

2.3 Los pueblos indígenas y su aporte a la gobernanza de la Amazonia colombiana. Derechos territoriales y de gobierno propio

La Constitución Política, en el marco del reconocimiento y valoración de la diversidad cultural como principio fundamental del Estado colombiano, establece, entre otros, el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía y autodeterminación (art. 9); la propiedad a perpetuidad de sus tierras (art. 63); la conformación de sus territorios como entidades político-administrativas gobernadas de acuerdo con sus sistemas y formas propias de gobierno y regulación, como parte de la estructura territorial e institucionalidad estatal (arts. 246, 286, 329 y 330); y la consulta previa como garantía a la participación efectiva en las decisiones susceptibles de afectarlos (art. 330, C. P.; Convenio 169 de la OIT)¹².

2.3.1 Reconocimiento de derechos territoriales

La legislación colombiana antes de 1991 establecía el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la propiedad de la tierra bajo la figura de resguardos indígenas. Fruto de esa normatividad, los pueblos de la Amazonia lograron la titulación de aproximadamente 20 millones de hectáreas. La Constitución Política consolidó ese derecho elevando su protección normativa, en relación directa con el principio fundamental mediante el cual «El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana» (art. 7, C. P., 1991). Adicionalmente, Colombia incorporó en 1991 a

la legislación nacional el Convenio 169 de la OIT, instrumento de derecho internacional que refuerza de manera notable la prevalencia del derecho fundamental a la territorialidad de los pueblos indígenas¹³.

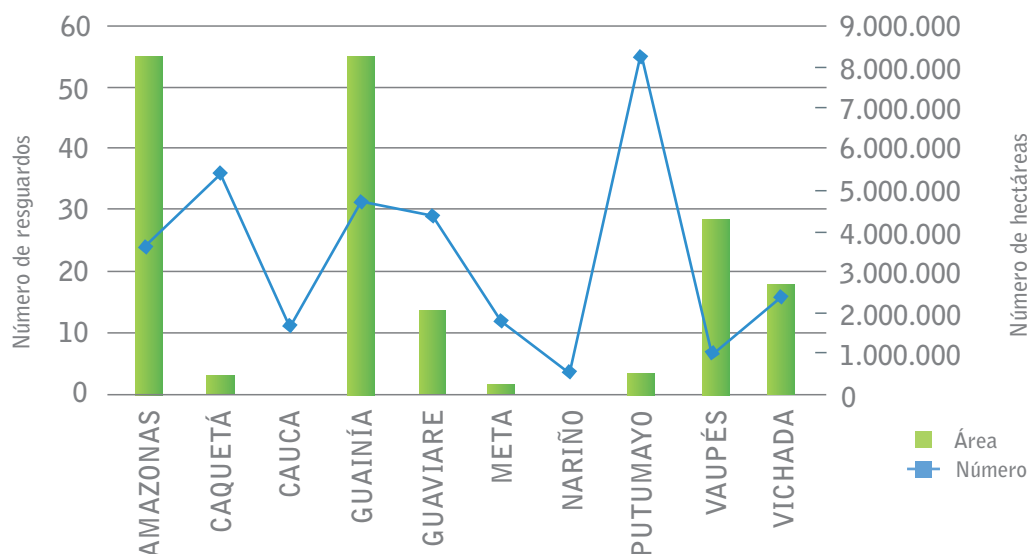
Posteriormente, en el marco de la Ley de Reforma Agraria (Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino), se establecieron procedimientos y reglas específicas para la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas, definiendo una institucionalidad especial a cargo de su implementación. En este punto es necesario precisar que la estructura de la propiedad rural es una de las causas estructurales del conflicto armado interno que, en su última fase, lleva más de 60 años afectando el país. Por esta razón, las normas e instituciones orientadas a la formalización de los derechos de propiedad han caído en una dinámica de reformas permanentes. Estas han dilatado la ejecución de los procedimientos, al punto que en los últimos 25 años el reconocimiento de derechos territoriales de los pueblos indígenas amazónicos ha sido precario respecto de las solicitudes presentadas, y en buena parte se ha requerido acudir a acciones judiciales para garantizar su efectividad

En conclusión, se puede afirmar que el reconocimiento de derechos territoriales de los pueblos indígenas cuenta con una especial protección constitucional y legal. Sin embargo, su efectividad en las últimas décadas ha estado limitada por la escasa voluntad política del Estado respecto de la ordenación social de la propiedad rural; vale resaltar que, fundamentalmente, esta limitación se debe a la subestimación de la pervivencia de la diversidad cultural como factor clave para la consolidación de la nación y la protección integral de la Amazonia.

12 Esta perspectiva de Estado plural ha sido ampliamente desarrollada y precisada por la Corte Constitucional, mediante una línea jurisprudencial consistente y progresiva, en los siguientes términos: «[...] se hace evidente que el ordenamiento jurídico constitucional contiene protecciones relevantes y específicas para los pueblos indígenas otorgando derechos de estos sobre sus territorios y definiendo en forma sobresaliente las figuras de los resguardos y de los territorios indígenas, estos últimos, como entidades territoriales con autonomía para la gestión de sus intereses, derechos, funciones propias y competencias ...» (Sentencia T-01, 2019)

13 La Corte Constitucional ha establecido que: «En desarrollo de los postulados internacionales, constitucionales y normativos, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el territorio colectivo de las comunidades indígenas es un derecho fundamental para la protección de su diversidad étnica y cultural, pues éste es su principal medio de subsistencia y forma parte de su cosmovisión y religiosidad e implica una importancia fundamental para sus valores espirituales, obteniendo con el desarrollo de la jurisprudencia, un contenido importante en lo que tiene que ver con la ancestralidad de conformidad con los desarrollos de la jurisprudencia y los postulados de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.» (Sentencia T-01, 2019)

Figura 1. Número de resguardos indígenas y extensión por departamentos amazónicos.



2.3.2 Autonomía política y gobierno propio

Uno de los aspectos novedosos y trascendentales de la Constitución Política de 1991, en lo que respecta a la autodeterminación de los pueblos indígenas y el derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, es la incorporación del pluralismo político-administrativo en la estructura orgánica de la nación. Este se expresa en el reconocimiento de los *territorios indígenas como entidades territoriales* (art. 286), con la potestad de ser gobernadas por Consejos Indígenas conformados según sus usos y costumbres (art. 330), gozar de autonomía para el manejo de sus asuntos y participar de las rentas nacionales (art. 287), y aplicar internamente sus propios sistemas de regulación, en armonía con la Constitución y la Ley (art. 246).

La efectividad de estos derechos quedó sujeta a la expedición por parte del Congreso de la República de una Ley Orgánica que defina los procedimientos de conformación de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) y las reglas para su coordinación con las demás entidades territoriales (art. 329). Hasta la fecha, la norma no ha sido expedida. Sin embargo, distintas administraciones presidenciales han promulgado normas que han desarrollado progresivamente los derechos relativos a la autonomía política y administrativa de los pueblos indígenas, en especial las siguientes:

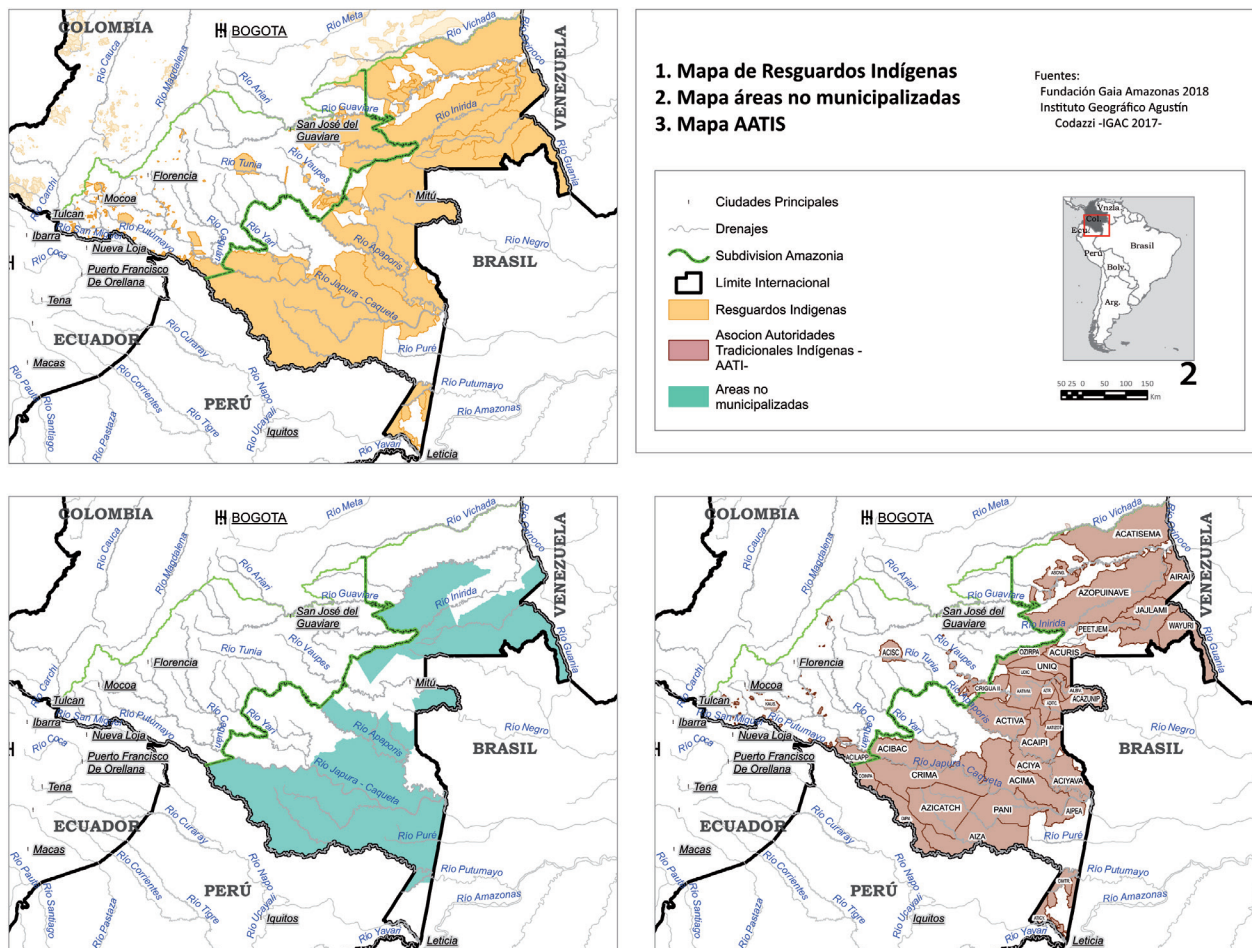
1. **Decreto 1088 de 1993:** mediante esta norma el Gobierno estableció el procedimiento

para la conformación de Asociaciones de Autoridades Tradicionales y Cabildos Indígenas (AATI), entendidas como entidades de carácter público especial, orientadas al desarrollo integral de los pueblos indígenas. En uso de este mecanismo, los pueblos amazónicos han formalizado sus estructuras de gobierno, establecido planes de vida y avanzado, especialmente, en la administración de sus procesos educativos.

2. **Decreto 632 de 2018:** establece un procedimiento especial para la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas en las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía, que abarcan un área aproximada de 18 millones de hectáreas (ver mapa 6). Esta disposición tiene su origen en una condición excepcional de estos departamentos ya que, en la mayor parte de ellos no se han conformado entidades territoriales del nivel local, las cuales son fundamentales para el funcionamiento del Estado. Por lo tanto, el decreto se orienta a reconocer las estructuras de gobierno indígena y delimitar sus territorios como entidades territoriales, para finalmente definir los asuntos relativos a la administración de los recursos estatales.

Mapa 6. Resguardos indígenas, áreas no municipalizadas y AATI en la Amazonia colombiana.

Mapa 1 (superior izquierda: Mapa de resguardos indígenas; Mapa 2 (Inferior izquierda: Areas no municipalizadas); Mapa 3 (Inferior derecha: Asociaciones de Autoridades Indígenas)



Fuente: elaboración propia con datos de Fundaciín GAIA Amazonas 2018, IGAC 2017.

Para los pueblos indígenas amazónicos estas normas (en especial el Decreto 632 de 2018) establecen un escenario favorable para consolidar el ejercicio pleno de la autodeterminación, proteger sus instituciones políticas, sociales y culturales, fortalecer el gobierno propio y avanzar en la construcción de relaciones equilibradas con las demás entidades del Estado. Por esta razón, han priorizado su implementación en los acuerdos construidos con el Gobierno en el marco de la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

No obstante, el desarrollo normativo no es del todo favorable. En agosto de 2018, por ejemplo, el Gobierno nacional expidió, sin adelantar el proceso de consulta previa requerido, el Decreto 1454, «por el cual se emite el visto bueno para la creación de los municipios de Barrancominas y San Felipe en el departamento de Guainía».

Esta norma pone en riesgo la consolidación de los territorios indígenas, ya que los municipios, figura colonial de administración local que se crearían con dicha autorización especial, corresponden con territorios indígenas en áreas no municipalizadas, en las cuales los pueblos han consolidado Asociaciones de Autoridades Tradicionales y se encuentran en proceso para implementar lo dispuesto en el Decreto 632 de ese mismo año.

Es claro, entonces, que el camino para hacer efectivo el pleno ejercicio del derecho al gobierno propio, la autodeterminación y la autonomía política y administrativa por parte de los pueblos indígenas de la Amazonia aún está lleno de obstáculos. Y se hace evidente que estos provienen de la persistencia del pensamiento y los intereses coloniales en las estructuras de poder local y nacional.

2.3.3 La consulta previa y consentimiento previo, libre e informado

A los derechos constitucionales enunciados anteriormente, se suman las disposiciones del Convenio 169 de la OIT de 1989 sobre pueblos indígenas y tribales, ratificado por Colombia por medio de la Ley 21 de 1991, que hace parte del bloque de constitucionalidad y por lo tanto tienen el mismo valor jurídico que la propia Constitución. Derechos como dictarse sus propias formas de vida (art. 4), el derecho al territorio y a la relación especial que tienen los pueblos indígenas con el mismo (art. 13), utilizar, administrar y conservar los recursos naturales que se encuentran en sus territorios ancestrales (art. 15) hacen parte del Convenio 169. De este amplio marco constitucional se desprende un importante desarrollo legislativo y jurisprudencial en materia de protección y reconocimiento de los derechos de las comunidades étnicas que ha permitido avanzar en la construcción de un Estado culturalmente diverso y con autonomía de sus pueblos indígenas (Rubiano, 2016).

La consagración del derecho fundamental a la consulta previa y el consentimiento previo, libre e informado y su desarrollo jurisprudencial tiene gran importancia para los pueblos amazónicos. Esto se debe a que, entre otros aspectos, ha incorporado criterios específicos para valorar la importancia de los sistemas de conocimiento indígena; además, con esta medida se ha precisado el carácter superior de la diversidad cultural respecto de iniciativas que pretenden alegar un «interés general» abstracto, para imponer visiones y proyectos de desarrollo extractivos que, en la práctica, llevarían al exterminio de los pueblos indígenas.

2.3.4 Espacios nacionales y departamentales de concertación y coordinación como garantía de participación

La estructura institucional colombiana ha llevado a los pueblos indígenas a establecer instancias de diálogo para la interlocución y concertación directa con las entidades gubernamentales del nivel nacional y regional; en ese sentido, se ha asumido el reto de mantener la representatividad de la gran diversidad de pueblos en cabeza de un pequeño número de dirigentes. Estos espacios, creados a partir de vías de hecho o acciones judiciales, han permitido incidir en políticas nacionales y moderar el impacto de

normas y decisiones que, desde el nivel nacional, tienden a desconocer la realidad de los territorios. Los espacios más relevantes son:

1. **Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas:** tiene por objeto concertar entre los pueblos indígenas y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, sin perjuicio de las funciones del Estado, y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que allí se determinen. Está reglamentada por el Decreto 1397 de 1996.
2. **Comisión Nacional de Territorios indígenas:** instancia reglamentada por el Decreto 1397 de 1996 con el objetivo de identificar necesidades y concertar la programación de acciones para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos y reservas indígenas, y la conversión de éstas en resguardo.
3. **Mesa Regional Amazónica:** es un espacio de concertación para recomendar a las distintas instancias del Gobierno, la formulación, promulgación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo sostenible para los pueblos indígenas asentados en esta región y participar en la evaluación y seguimiento de las mismas, sin perjuicio de las funciones propias del Estado. Creada por el Decreto 3012 de agosto del 2005.
4. **Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa (MPCI):** las AATI del área departamental y el gobernador del Amazonas suscribieron un convenio para la conformación de la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa (MPCI), espacio que desarrolla principios constitucionales de participación y autonomía, con miras a consolidar la gobernabilidad local y departamental, afianzar los procesos culturales de los pueblos indígenas involucrados y sentar las bases prácticas para la organización político-administrativa del departamento. Este modelo de espacio de participación y coordinación se ha replicado en el departamento de Vaupés.

2.4 El territorio campesino y la soberanía alimentaria como una estrategia de protección de la Amazonia

El punto del Acuerdo de Paz referente a la Reforma Rural Integral¹⁴, reconoce el papel de la economía campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo, la erradicación del hambre, la generación de empleos e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y, en general, en el desarrollo de la nación, en coexistencia y articulación complementaria con otras formas de producción agraria.

Este papel había sido elevado a rango constitucional en la Carta Política de 1991, cuando se consagró una serie de derechos en cabeza de los campesinos. Se destacan el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y los accesos a los servicios públicos esenciales (educación, salud, vivienda, comunicaciones) con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos (art. 64). Igualmente importante, se estipuló que la producción de alimentos gozará de especial protección del Estado, para lo cual, entre otras cosas se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras (art. 65).

En la realidad, lejos de reconocerse el papel clave de los campesinos en los procesos agrarios y materializarse estos derechos constitucionales, han aflorado la estigmatización de la población colona -campesina, la violación de sus derechos fundamentales y la no valoración de sus sistemas de conocimiento y manejo del territorio en los procesos de protección de la Amazonia. La ampliación de la frontera agraria sobre la reserva forestal de la Amazonia y las áreas protegidas ubicadas en el eje de transición de la cordillera de los Andes, se volvió una forma común de apropiación y organización territorial en esta región. La ocupación de baldíos inadjudicables de la nación en las áreas protegidas y los sectores aledaños, fue la forma que hallaron cientos de familias para garantizar su sustento (Ochoa Jaramillo, 2011)

Por otro lado, la formulación de estas estrategias siempre parte de la premisa de que la conservación histórica de la Amazonia colombiana se puede atribuir en gran parte a la existencia de los resguardos indígenas y áreas protegidas. Además, se asume que para salvaguardar y fortalecer este legado es necesario avanzar en el ordenamiento del aprovechamiento, la ocupación y la tenencia de la tierra, con especial énfasis en las zonas de transición de los Andes y la Amazonia. La participación y el reconocimiento de quienes ocupan el territorio son medios esenciales para estabilizar las áreas de colonización, garantizar los derechos individuales y colectivos de la población campesina y armonizar objetivos de conservación y desarrollo en áreas de especial importancia ambiental (MADS, 2010).

Hurtado (2016) nos muestra, a través del caso de La Macarena, cómo la población del Piedemonte Andino-Amazónico han pasado de representarse de colonos a cocaleros, y de cocaleros a campesinos agroecologistas y ambientalistas, y cómo estos cambios han incidido en la lucha por la defensa del territorio. Esta reorganización ha buscado reconstruir relaciones de solidaridad, de articulación con la naturaleza, dar nuevos sentidos al territorio, recuperar prácticas y conocimientos, modificar los usos de la tierra y el ordenamiento del espacio. En gran parte estos procesos responden a las relaciones conflictivas que se establecen con los proyectos de ordenamiento territorial estatales, que insisten en la separación entre naturaleza y culturas campesinas, y en negarles la ciudadanía.

En estas dinámicas se destacan dos estrategias por parte de los campesinos-colonos. En primer término, la agroecología como una acción para garantizar la soberanía alimentaria, que requiere de las prácticas y conocimientos de los campesinos para la producción de alimentos y para la reproducción de la vida. Y, en segundo lugar, el proceso de constitución de Zona de Reserva Campesina (ZRC)¹⁵, que ha implicado la transformación de la lucha por la tierra a la lucha por el territorio.

14 Punto 1 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP)*.

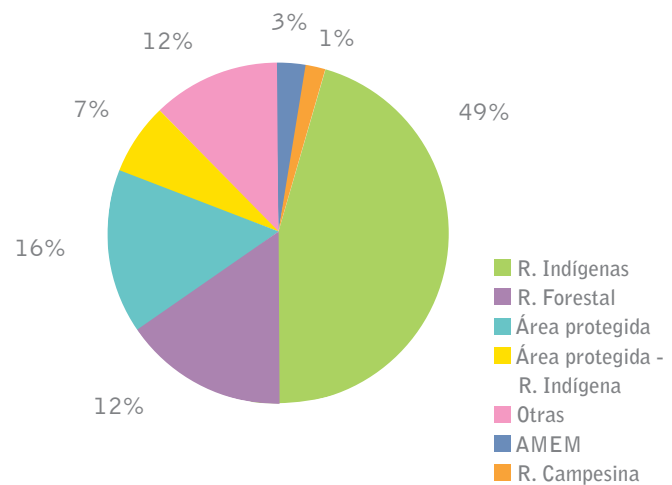
15 El Decreto 1777 de 1996 define que las Zonas de Reserva Campesina tienen por objeto fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas. Estas se constituirán en zonas de colonización, en las regiones en donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales.

Según Arcila (p. 258 Citado por DNP, , 2018), en el año 2011 existían tres ZRC en la región amazónica. De éstas, solo dos estaban activas, exceptuando la de Bajo Cuembí y Comandante en Puerto Asís (Putumayo), suspendida por el Incora desde 2003. De las 831.111 hectáreas (0,39 % de la superficie nacional) que en ese año hacían parte de las ZRC del país, 581.806 hectáreas,

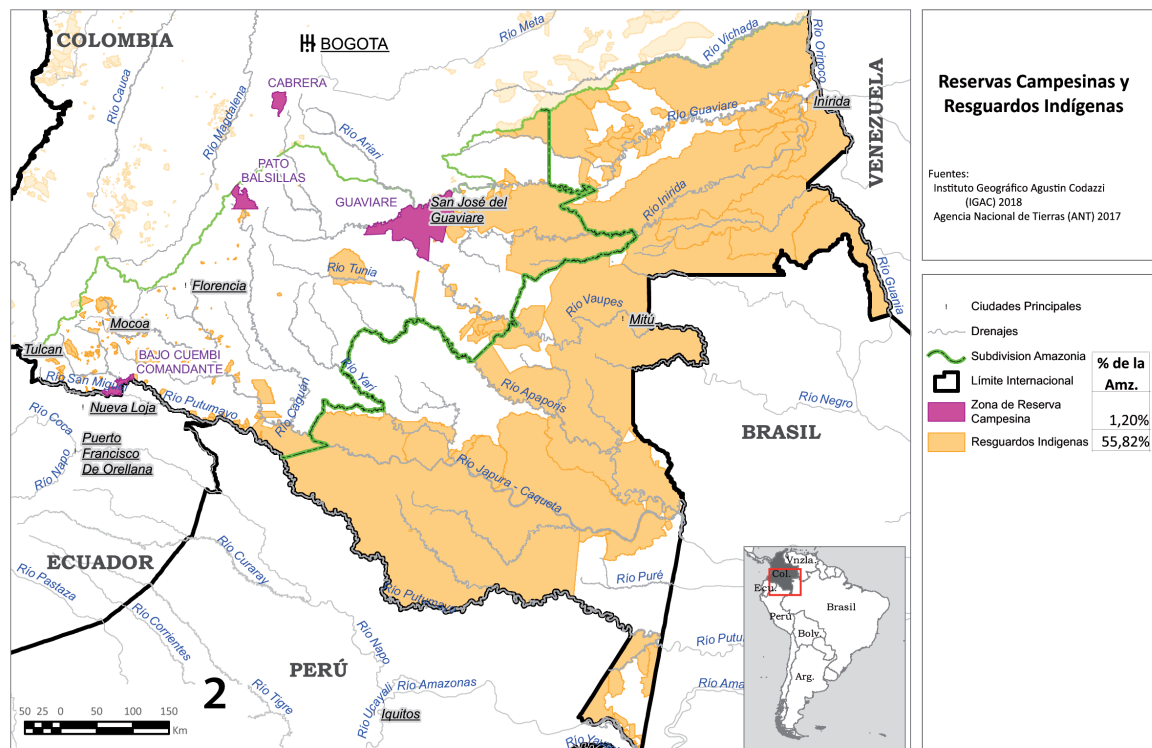
correspondientes al 69 % de la superficie de las ZRC del país, se encuentran en tres departamentos amazónicos y beneficiaron a 26.252 familias. Esto es el 2,52 % de toda la población de los seis departamentos de la Amazonia colombiana y el 0,05 % de la población nacional.

Figura: Área (ha) % de la Amazonia
 Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEM)

FIGURA	ÁREA (HA)	% DE LA AMAZONIA
R. Campesina	581.806	1%
Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEM)	1.334.639	3%
Área Protegida - R. Indígena	3.252.415	7%
Otras	5.890.634	12%
R. Forestal	5.930.943	12%
Área Protegida	7.688.244	16%
R. Indígenas	23.821.809	49%
Total	48.500.488	



Mapa 7. Zonas de reservas campesinas y resguardos indígenas en la Amazonia colombiana.



Fuente: elaboración propia con datos de IGAC 2018, ANT 2017.

Conflictos latentes respecto a los derechos de los campesinos-colonos, son:

1. Las Zonas de Reserva Campesina son motivo de tensión entre el proyecto campesino y los proyectos de seguridad y desarrollo del Estado colombiano. Por haber sido el fruto de las luchas por la tierra de los campesinos y pequeños productores de coca en las fronteras internas, han sido criminalizadas, perseguidas y caracterizadas como zonas de guerrilleros y cocaleros, áreas fuera del control del Estado.
2. En el desarrollo de la Política de Participación Social en la Conservación¹⁶, y a diferencia de las comunidades indígenas y negras, los campesinos no son reconocidos como agentes de conservación en las áreas protegidas. No obstante, pueden acompañar procesos de desarrollo sostenible en las áreas aledañas. Como consecuencia, la autoridad ambiental insiste en la reubicación de familias campesinas para solucionar el problema de la ocupación de áreas del sistema de parques nacionales (Hurtado, 2016).

Corolario de lo anterior es el hecho de que el Gobierno colombiano no haya votado a favor la «Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales»¹⁷, pues el mensaje que envía a su población campesina y rural sobre sus intenciones y prioridades no es alentador. De acuerdo a declaraciones ofrecidas por la Cancillería, «los derechos colectivos que reconoce la declaración exceden y trascienden la legislación colombiana» (Brand, 2 de enero de 2019) y algunos elementos de la declaración irían en contravía de obligaciones contraídas por Colombia en virtud de acuerdos comerciales y de propiedad intelectual. A nivel discursivo y político, esto cobra particular importancia si se tiene en cuenta que la economía de Colombia depende en gran parte del campo, a pesar de que

sus habitantes han sufrido históricamente los embates del conflicto armado, la falta de presencia del Estado y, desde hace unas décadas, las presiones del mercantilismo global.

A pesar de lo relatado, esta Declaración es una herramienta del marco normativo internacional que brinda ciertos lineamientos y que permitirá al país desarrollar y fortalecer políticas específicas que atiendan las particularidades de los campesinos, pues trae al escenario internacional tres derechos vitales: el derecho a la tierra, el derecho al agua y el derecho a las semillas (DeJusticia, 19 de diciembre de 2018).

2.5 La deforestación evitada e incentivos a la conservación - REDD+

Según la definición adoptada por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el programa REDD+ implica el desarrollo e implementación de políticas e incentivos relacionados con la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo. Asimismo, se enfoca en el rol de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono.

Colombia está en una etapa temprana de construcción de una política pública respecto a los instrumentos de «incentivos económicos para la conservación» como REDD+. Algunas acciones han sido incluidas en la «Estrategia nacional para la conservación y sostenibilidad cultural, ambiental y económica de la Amazonia colombiana», y en la implementación de los compromisos adquiridos por el país en el marco de la Conferencia de las Partes (COP21) de la CMNUCC, celebrada en París en 2015, por su importancia estratégica para la conservación de la región, en particular los programas Visión Amazonia y Corazón de la Amazonia. Dentro de estos compromisos se destaca la denominada «Deforestación Cero Neta para el año 2020 en la Región Amazónica»¹⁸.

16 El decreto 2372 del 2010 y el Documento Conpes 3680 de 2010, dan las pautas y orientaciones para avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) como un sistema completo, ecológicamente representativo y eficazmente gestionado, de forma que contribuya al ordenamiento ambiental y territorial, y al cumplimiento de los objetivos nacionales de conservación y de desarrollo sostenible. En estos instrumentos se desarrolla la Política de Participación Social en la Conservación.

17 El 17 de diciembre de 2018, la Asamblea General de la ONU en su 73° Período de Sesiones adoptó formalmente la *Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales*.

18 Mediante Visión Amazonia, se busca alcanzar el objetivo de deforestación neta cero en la Amazonia colombiana para el año 2020, con la cual se comprometió el Gobierno nacional en Copenhague (2009) y revalidó en Cancún (2010) ante la CMNUCC. La disponibilidad de recursos de cooperación internacional para este fin dependerá de la efectividad para frenar la deforestación en la región, por cuanto estarán supeditados a un mecanismo de «pago por resultados». Cuenta con el apoyo financiero del Reino de Noruega, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la República Federal de Alemania a través del banco KfW. El programa cuenta con cinco ejes estratégicos o pilares: (1) pilar forestal, (2) pilar sectorial, (3) pilar agroambiental, (4) pilar indígena, y (5) condiciones habilitantes.

Moreno (2012) llama la atención sobre cómo utilizar el enfoque de Pago por Servicios Ambientales (PSA) para REDD+ requiere de estructuras de gobernanza efectivas y equitativas, tales como claridad en la definición de los derechos sobre la tierra. Desafortunadamente, en muchas áreas donde la deforestación y la degradación de los bosques son fuertes, la gobernanza es débil y es, de hecho, una de las causas subyacentes de ambos procesos. Esto es relevante para ver la viabilidad de este instrumento, tanto en territorios campesinos como en indígenas.

2.5.1. Los campesinos y REDD+

La idea detrás del mecanismo de PSA consiste en pagos directos y contractuales que los usuarios de servicios ecosistémicos hacen a los tenedores de tierra (propietarios o poseedores *de facto*), a cambio de que adopten usos de la tierra y recursos que aseguren la conservación o restauración de los ecosistemas (Moreno, 2012)

En este sentido, los colonos-campesinos han intentado colocar en la agenda política con las instituciones del Estado temas como la necesidad de garantizar su soberanía alimentaria, la distribución y reconocimiento de la propiedad de la tierra y la constitución de Zonas de Reserva Campesina. Es así como en la relación con el proyecto de ordenamiento ambiental del Estado, fueron incorporando nuevos discursos como el de pago por servicios ambientales y de incentivos a la conservación.

Al respecto Hurtado (2016) nos muestra cómo en el caso de La Macarena los colonos-campesinos, han buscado obtener el reconocimiento,

por haber conservado, y seguir conservando. Que la comunidad reciba directamente los incentivos, por pagos de servicios ambientales, es una oportunidad concertada para nuestra zona especial, por encontrarnos en el área de amortiguación del Parque Nacional Natural de la Sierra La Macarena; dicha propuesta, se podía implementar, en zonas campesinas, de las áreas protegidas y aledañas a los PNN en Colombia.

Desafortunadamente, la viabilidad de estos instrumentos requiere tener el reconocimiento de la propiedad de la tierra, algo que cada vez está más en entredicho para los colonos-campesinos. Mencionamos anteriormente como las Zonas de Reserva Campesina han sido «criminalizadas» y los derechos individuales a la propiedad de esta población cada vez están más

en entredicho por el desarrollo de proyectos sectoriales extractivistas como los dedicados a hidrocarburos o las iniciativas de agroindustria.

2.5.2 Los pueblos indígenas y REDD+

Dentro de las acciones que el Gobierno nacional viene desarrollando sobre cambio climático, juegan un papel fundamental las áreas que cuentan con una importante cobertura de bosques naturales, como los territorios indígenas de la Amazonia colombiana. Por esta razón, la región ha sido priorizada para la implementación de acciones que puedan generar incentivos para la conservación de los ecosistemas allí presentes, así como para el desarrollo de proyectos que promuevan la disminución de las tasas de deforestación.

La deforestación en los resguardos indígenas en la Amazonia colombiana es muy baja o nula, en contraste con la deforestación en las áreas donde las comunidades locales no tienen derechos seguros y los bosques son vulnerables a la colonización (Carrizosa, 2016).

Como hemos visto los 26 millones de hectáreas reconocidos como Resguardos en la Amazonia cuentan con un 98 % de bosques muy poco intervenidos (de los cuales los indígenas constitucionalmente tienen reconocida tanto la propiedad de su territorio, como el ejercicio de autoridad pública). En este contexto se está dando una especie de bonanza por la implementación de proyectos amparados en la estrategia REDD+. No obstante, si bien existen avances de política pública, todavía no hay un marco regulatorio claro sobre REDD+, lo cual dificulta su avance y consolidación, y retrasa el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por el país.

Respecto a los programas desarrollados por iniciativas del Estado se deben garantizar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, vinculando a sus autoridades en las etapas tempranas de diseño y formulación de los proyectos. Además, se debe respetar su posición de aceptación o rechazo de este tipo de programas, y el cumplimiento pleno de las salvaguardas de Cancún¹⁹. Referente reciente de esto último es el

¹⁹ Las salvaguardas de Cancún reconocen que la implementación de REDD+ puede plantear riesgos ambientales y sociales significativos, así como una oportunidad para promover múltiples beneficios. Estas salvaguardas cubren una amplia gama de temas, incluidos la buena gobernanza forestal, el respeto de los derechos de comunidades locales y pueblos indígenas y la protección de la biodiversidad. Estas salvaguardas surgieron en la COP10 (realizada en Cancún en 2010) que es una reunión anual en donde participan los países parte de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC).

fallo de la Corte Constitucional que concedió a la comunidad indígena Andoque de Aduche (Amazonas), (i) la protección del derecho fundamental a la consulta previa en el pilar indígena o de Gobernanza Indígena del Programa Visión Amazonía y (ii) la protección al derecho fundamental de participación activa y efectiva de la población demandante, en los pilares Forestal, Sectorial, Agroambiental y de Condiciones Habilitantes²⁰.

En lo relacionado con los proyectos de mercados voluntarios, en diversas ocasiones las comunidades han sido objeto de engaños por organizaciones que presumen del supuesto manejo técnico y legal del tema, siendo que en la actualidad no existe un procedimiento claro que permita llegar a acuerdos entre Estado y ciudadanos para la participación en los mercados voluntarios REDD+²¹. Esta ausencia de regulación de los servicios ecosistémicos por parte del Estado colombiano puede dar lugar a que los acuerdos suscritos con comunidades en los procesos en marcha y los que se pretenden implementar en el futuro en materia de REDD+, deban ser considerados nulos (Negrete, 2017).

2.6 El control militar territorial de actividades extractivas ilegales - Las burbujas ambientales

Los grupos armados ilegales (guerrilla, autodefensas, narcotraficantes) han aprovechado la falta de coherencia estatal frente a la Amazonia para desarrollar y fomentar los cultivos de uso ilícito, el narcotráfico y la minería ilegal. Estas actividades han traído consigo procesos de deforestación e insostenibilidad ambiental, y peor aún, de desplazamiento forzado, de despojo y abandono de tierras, de migración de la población campesina e indígena a las zonas cocaleras y a las ciudades.

La escasa presencia estatal y la debilidad institucional han facilitado la captura del poder local por parte de los grupos al margen de la ley, que en sus áreas de

influencia ejercen funciones que no les corresponden. La construcción de la paz en la Amazonia colombiana implica abordar no solo los problemas estructurales que históricamente han afectado a esta región sino adicionalmente los desafíos que el posconflicto trae consigo.

Parte de la repuesta a la presión de actividades ilegales la ha dado el Estado a través de la estrategia denominada «burbujas ambientales»²². Esta es una estrategia en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Defensa, a través de la cual se busca reducir el impacto de la deforestación, tráfico ilegal de fauna y flora, la minería y la caza ilegal. Tiene como objetivo dotar de herramientas efectivas (especialmente acciones policivas y militares) a las entidades que integran este engranaje para sancionar con medidas ejemplarizantes a las personas naturales o jurídicas a las que se les comprueben ilícitos en contra del medioambiente.

En cumplimiento de esta estrategia, el Ministerio de Defensa Nacional promulgó (el 18 de enero de 2017) la Directiva Ambiental de las Fuerzas Militares para el apoyo en el control a la deforestación ilegal y la extracción ilícita de minerales en el territorio nacional, que da instrucciones a los comandos de las FF. MM. para coordinar el desarrollo y ejecución de misiones particulares que conlleven a optimizar las capacidades ambientales, que permitan un trabajo conjunto, coordinado e interagencial con el fin de preservar los recursos naturales y activos estratégicos de la nación.

En consonancia con lo anterior, (Gudynas, 9 de febrero de 2019) señala cómo en la actual propuesta de Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022, el presidente Duque enfoca la gestión ambiental dentro de las políticas de seguridad y defensa nacional, lo cual trae como consecuencia su militarización. Para ese fin se crea una fuerza de «Protección Integral Ambiental» conformada por militares y policías, que podrá coordinar con fiscales y autoridades ambientales. El Ministerio de Ambiente se suma al Consejo de Seguridad Nacional, las cuestiones ambientales deberán ser incorporadas en la Estrategia de Seguridad Nacional y posiblemente en la Estrategia Nacional de Inteligencia.

20 La Acción de Tutela la presentó la comunidad indígena Andoque de Aduche (Amazonas), en contra del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otras entidades, para que en el marco de la formulación, construcción e implementación del programa Visión Amazonía fueran protegidos sus derechos fundamentales.

21 La ausencia de una regulación legal en materia de servicios ecosistémicos con respecto a los bosques no permite amparar en la actualidad la implementación de proyectos REDD+ que generen una contraprestación a las personas que se encuentran adelantando acciones de conservación de los bosques.

22 Las «burbujas ambientales» (lideradas por las fuerzas militares), son el componente operativo de los Comités de Control y Vigilancia departamentales (liderados por las Autoridades Ambientales Regionales - CAR).

3 Situaciones o dinámicas de transformación de la Amazonia en el marco del posconflicto

Gran parte de los territorios de la Amazonía colombiana se caracterizan por ser ecosistemas selváticos de difícil acceso y movilidad. Su ubicación geográfica es estratégica por el carácter fronterizo con cuatro países; se encuentran interconectados por vías fluviales que alimentan la cuenca del río Amazonas y la cuenca del río Orinoco (Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador). Su riqueza en yacimientos minerales e hidrocarburos y sus suelos son óptimos para la siembra de cultivos de coca y marihuana debido a su condición biogeográfica de bosques húmedos tropicales.

Estas características favorecieron la desvinculación histórica de la región amazónica con los centros de gobierno y control estatal, lo cual facilitó el desarrollo sistemático de actividades extractivas en manos de diferentes actores de índole informal e ilegal. Principalmente y de manera prolongada por grupos armados organizados (guerrillas como las FARC-EP y estructuras paramilitares como las Autodefensas Unidas de Colombia, entre otros) y grupos delictivos organizados (grupos delincuenciales). Estos actores armados han sostenido durante las últimas cuatro décadas la estabilidad y la prosperidad de los negocios ilícitos de la región: narcotráfico y explotación minera, principalmente.

El conflicto armado también tuvo un efecto ambiental preservador y paradójico. El hecho de que la Amazonia colombiana haya sido mejor preservada que la de países vecinos se debe no solo al efecto de figuras de protección como los Resguardos Indígenas y los Parques Naturales, sino también a las barreras de hecho que la violencia le ha puesto a la entrada de economías extractivas legales a gran escala (Rodríguez, Rodríguez y Durán, 2017).

Actualmente, la gobernanza y protección de la Amazonia colombiana está siendo afectada por los impactos derivados del accionar de actores armados emergentes, y de la materialización de iniciativas de desarrollo discordantes con sus particularidades ambientales y culturales. Este escenario, paradójicamente, ha sido exacerbado por la firma del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (en adelante Acuerdo de Paz) entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), y se manifiesta en las siguientes situaciones y dinámicas de

transformación de la Amazonia. (1) La no territorialización de los acuerdos de paz en la Amazonia. (2) La planeación del desarrollo en el Piedemonte Andino-Amazónico que ha aumentado exponencialmente los procesos de deforestación. (3) El aumento de economías extractivas ilegales que debilitan la gobernanza local y vulnera derechos fundamentales de los pueblos indígenas. (4) La incoherencia entre la promoción de explotación de minerales estratégicos y la importancia ambiental y cultural del nororiente amazónico colombiano. (5) Las dinámicas geopolíticas en las fronteras transnacionales.

3.1 La no territorialización de los Acuerdos de Paz en la Amazonia

El Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, tienen principalmente tres manifestaciones territoriales en la Amazonia: (1) las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz; (2) los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial; y (3) los planes de acción inmediata. Elemento en común a los tres proyectos es la frustración por la no aplicación de estos acuerdos. Un breve recuento de estos temas es:

1. **Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP)**²³: fueron 16 zonas seleccionadas para generar un espacio de apertura democrática que permitiera a ciudadanos representantes de movimientos u organizaciones sociales participar en la Cámara de Representantes, durante los periodos electorales de 2018-2022 y 2022-2026. Para definir las 16 CTEP, se establecieron los mismos parámetros para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: áreas altamente afectadas por el conflicto, pobreza y cultivos de uso ilícito. Para el caso de la Amazonia se habían priorizado estas circunscripciones para los departamentos de Caquetá, Guaviare y Putumayo. Desafortunadamente, en el último debate en el Congreso de la República, se hundieron estas curules para las víctimas con el argumento de que serían cupos que ocuparían integrantes de las FARC-EP.
2. **Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)**: en el marco del punto 1 del Acuerdo de Paz («Reforma Rural Integral»), se

²³ Las CTEP son el eje del Acto legislativo 07 del 2017 que hace parte del cumplimiento del punto 2.3.6 del Acuerdo de Paz referente a participación política.

estableció como principal instrumento de planeación participativa para lograr dicha reforma, los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Estos debían ser implementados en las zonas rurales de todo el territorio nacional, especialmente en las que presentan situaciones de posconflicto²⁴. Para su construcción e implementación se establecieron los siguientes principios:

- Los PDET, son un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo de Paz, en articulación con los planes territoriales de los municipios priorizados.
- En el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, la Reforma Rural Integral busca sentar las bases para la transformación estructural del campo, crear condiciones de bienestar para la población rural y de esa manera contribuir a la construcción de una paz estable y duradera, así los PDET buscan que los territorios implementen con mayor celeridad y recursos los planes nacionales y otras acciones tendientes a la transformación de los territorios.
- Los PDET, deben articularse con instrumentos como el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial. La normativa que reglamentó los PDET establece una vigencia de 10 años para este instrumento y la necesidad de formular un plan de acción para la transformación regional, construida de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas, el cual será revisado cada 5 años. Para el caso de la Región Amazónica, se priorizaron 29 municipios en los departamentos de Guaviare, Caquetá y Putumayo. Sin embargo, en el marco del actual gobierno, la orientación, el alcance y contenido de los mismos serán alineados con las políticas trazadas en el Plan de

Desarrollo 2018-2022. Lo anterior significa, por un lado, un distanciamiento respecto a la mirada de desarrollo territorial acordada colectivamente en el marco del Acuerdo de Paz, y, en segundo lugar, un reto para incorporar las visiones regionales de desarrollo en la implementación de políticas públicas en los territorios.

3. **Los planes de acción inmediata:** el Gobierno nacional, en el marco del proceso de consulta previa con los pueblos indígenas sobre las normas especiales para el desarrollo del Acuerdo de Paz, adquirió el compromiso de construir e implementar «Planes de acción inmediata» con los pueblos indígenas de las zonas no priorizadas en los PDET, con énfasis en las áreas no municipalizadas de la Amazonia. La implementación de este instrumento, que se definió que sería construido desde la lógica de los planes de vida de los pueblos indígenas, es fundamental en el propósito de propiciar una acción estatal integral, basada en la afirmación y el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indígenas. A pesar de lo anterior, este instrumento no se ha materializado; ni siquiera se ha construido una ruta para la coordinación con las autoridades indígenas para su diseño e implementación.
4. **La disidencia de las FARC-EP y otros actores armados:** respecto al proceso del Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, integrantes de la guerrilla (en principio del denominado Frente 1°) decidieron declararse en disidencia de este proceso en julio de 2016, asegurando la continuación de sus acciones armadas en los departamentos tradicionalmente bajo su control. Esta situación representó gradualmente una modificación en el *modus operandi* de las estructuras de este grupo, enfocando el desarrollo de sus acciones (i) al control territorial, y (ii) al fortalecimiento de sus recursos a través del narcotráfico y la minería ilegal. El primero se ejerce a partir del control de la resiembra de los cultivos de coca para uso ilícito en el suroriente del departamento de Guaviare y Carurú en Vaupés, y el segundo se realiza a lo largo de las cuencas de los ríos Guainía, Apaporis y Caquetá.

24 En este marco, y por las facultades extraordinarias del poder Ejecutivo para legislar en lo referente y necesario al cumplimiento del Acuerdo Final, se expidió el Decreto Ley 893 de 28 de mayo de 2017: «por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial».

En paralelo, el accionar de los actores armados emergentes en el territorio amazónico se ha caracterizado por la captura de reductos y actividades que anteriormente eran monopolio de las FARC-EP. Esto ha reconfigurado la correlación de fuerzas entre los distintos actores y el *modus operandi* de los mismos en esta región. Es así que el escenario de posconflicto presenta desafíos relacionados con las presiones ejercidas por estos grupos armados sobre la gobernanza de las comunidades locales y territorios indígenas de la Amazonia.

3.2 La planeación del desarrollo en el Piedemonte Andino Amazónico que ha aumentado exponencialmente los procesos de deforestación

Como se ha mencionado en capítulos anteriores, Colombia ha desarrollado y planteado para la mayoría de la Amazonia un mosaico de figuras que favorecen la conservación del bioma en su estado natural. Sin embargo, persiste una planificación por parte de las agencias gubernamentales para el desarrollo económico de la región (especialmente para la zona del piedemonte) que parece estar en contravía con las decisiones tomadas anteriormente, y con la vocación de la región hacia lo forestal y la conservación.

Si bien esta planificación se enfoca en zonas que no cuentan con figuras de conservación, es bastante probable que modifiquen de manera amplia la economía regional. Además, sin un control y gobernabilidad efectiva de los territorios en la actualidad conservados, podría cambiar drásticamente el estado de conservación actual de la región, dando un impulso a intereses colonizadores, ilegales y de ampliación de la frontera agrícola sin precedentes. Una muestra de ello puede ser el incremento de las tasas de deforestación que se han dado en esta última década.

Se plantea entonces, en el Piedemonte Andino-Amazónico, la ampliación o la mejora en la infraestructura de transporte como la columna vertebral del desarrollo regional y un punto clave para hacer de Colombia un país más competitivo (Ministerio de Transporte, 2017b). Atado a esta política de transporte, se prevé un impulso para la industria petrolera y la agroindustria debido a la reducción en los costos de transporte, y a la incorporación de nuevas tierras al mercado inmobiliarios (formal e informal) en procesos de colonización, debido al incremento en el valor de la tierra por la mejora en el acceso y la posibilidad de rentas por ganadería y agricultura.

3.2.1 La infraestructura de transporte como base para el desarrollo económico de la región

Si bien la infraestructura de transporte incluye la red de carreteras, los ríos navegables, los puertos (fluviales, marítimos y aéreos) y las líneas férreas, este apartado se centrará especialmente en la red de carreteras y la ampliación de la capacidad de transporte fluvial. Se revisará su papel como facilitadores del desarrollo, del proceso de praderización y como promotores del crecimiento de la actividad ganadera y procesos de especulación de tierras (Ideam, , 2018a).

En Colombia se pueden diferenciar básicamente dos agendas para el desarrollo de la red de carreteras: (i) la relacionada con la red vial primaria y (ii) la de la red vial regional y local. La primera está enfocada principalmente en la construcción de vías principales, troncales y transversales, dobles calzadas para la mejora de la competitividad del país y la conectividad de las principales ciudades y los puertos marítimos para la exportación. La segunda está dedicada a la conectividad entre regiones, uniendo cabeceras municipales mediante la construcción de vías de segundo orden y las denominadas de tercer orden, que unen los niveles interveredales y las conectan con las cabeceras municipales.

3.2.1.1 Red primaria

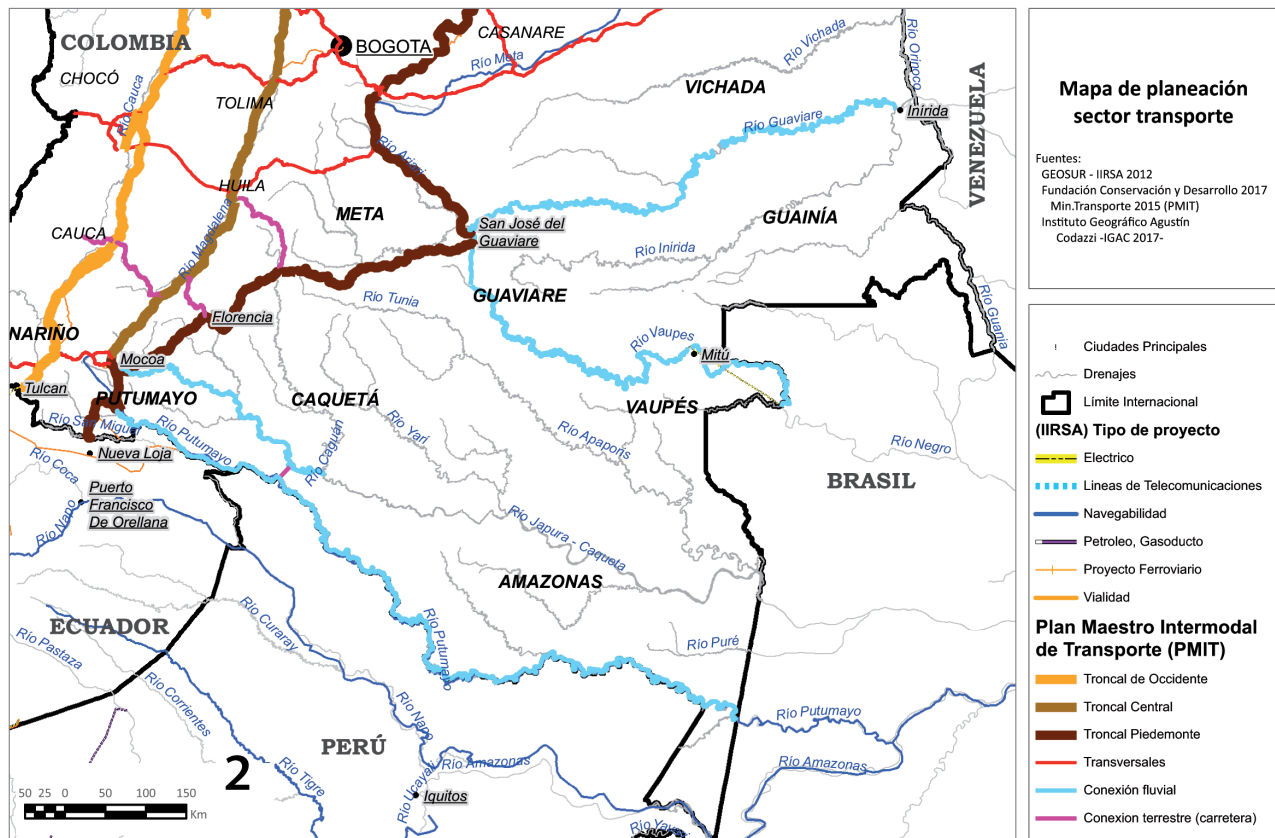
En el 2017 el Gobierno nacional planteó una política pública para el desarrollo de la red de transporte expresada en el Plan Maestro Intermodal de Transporte (PMTI). En él, se hace evidente la importancia que en términos de conectividad de transporte tiene la Amazonia para el desarrollo del país, especialmente por la Troncal de Piedemonte que es una vía alterna para el transporte terrestre entre Ecuador y Venezuela que conecta al continente desde el Pacífico hasta el Atlántico sin atravesar la cordillera de los Andes, también conocida como Troncal Oriental, ruta 65, Marginal de la Selva (en la Amazonia) o Troncal del Llano (en la Orinoquia). Este proyecto nació en 1963 en un acuerdo de integración entre Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia y fue recogido por el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan) - Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)²⁵.

25 Sobre las cuestiones de metodologías complementarias de evaluación ambiental y social (EASE), véase <https://bit.ly/333ZFRY>

Adicional a la Troncal Piedemonte, para la Amazonia se tienen priorizadas: las conexiones fluviales de los ríos Putumayo, Caquetá, Vaupés y Guaviare, así como las 3 transversales dentro de las que

se destaca la conexión entero Colombia (Huila)-La Uribe (Meta)²⁶, conocida por pasar por el corredor entre dos áreas protegidas de nivel nacional (Picachos y Sumpaz) (ver mapa 8).

Mapa 8. Plan Maestro Intermodal de Transporte (PMTI) 2017.



Fuente: elaboración propia con datos de GEOSUR – IIRSA 2012, Fundación Conservación y Desarrollo 2017, Min. Transporte 2015 (PMIT), IGAC 2017.

3.2.1.2 Red secundaria y terciaria

Mientras la red primaria permaneció relativamente constante en la última década, la red secundaria creció un 61 %, y la red terciaria se duplicó. Esto supone un incremento considerable en la accesibilidad a las zonas más aisladas, lo cual se traduce, eventualmente en acceso a los bosques y en procesos de deforestación (Ministerio de Transporte, 2011; Ministerio de Transporte, 2016, citado por Ideam, 2018a). Especialmente para la región amazónica, según la información geográfica básica del IGAC (2018)²⁷, existen 26.500 km de la red de carreteras. De estas, según información de Ministerio de Transporte, 1.141 km son de la red nacional primaria (Ministerio de Transporte, 2017a) y 1.907 km

en la red secundaria. En suma, son algo más de 23 mil kilómetros en la red terciaria.

Dentro de los instrumentos de planeación de la inversión en términos de infraestructura vial secundaria y terciaria para las próximas dos décadas se puede resumir en:

26 Conocida también como la Transversal de la Macarena.
 27 La información geográfica de red vial para la Amazonia no se encuentra actualizada por lo que estos datos están subvalorados; el CONPES 3857 de 2016, formula los lineamientos para la gestión de la red vial terciaria a cargo de los municipios, los departamentos y la nación y dentro de ellos contempla la actualización de inventario de la red vial terciaria, que al momento de escribir este documento aún está en curso.

Tabla 2. Instrumentos de planificación de la inversión en infraestructura vial terciaria.

NOMBRE DEL INSTRUMENTO	VIGENCIA DESDE	VIGENCIA HASTA	INVERSIÓN (en millones)
Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)	2018	2028	\$ 9.480.000
Contratos Plan para la Paz	2017	2021	\$ 3.358.843
Plan 51*50	2017	2022	\$ 50.000
Planes de Ordenamiento Territorial (POT)	2019	2031	Por municipio
Planes de Desarrollo Departamental	2016	2019	Por departamento
Planes de Desarrollo Municipal	2016	2019	Por municipio

Fuente: (FCDS, GEF-CA, 2019).

Se destaca, el programa Vías Terciarias para la Paz 50/51, por ser una estrategia del Gobierno nacional para intervenir y mejorar tramos en los 50 municipios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, la debilidad institucional y los cultivos de uso ilícito. Este programa es parte de los acuerdos de paz, y debe ser implementado por las alcaldías a través de la Agencia para la Renovación del Territorio.

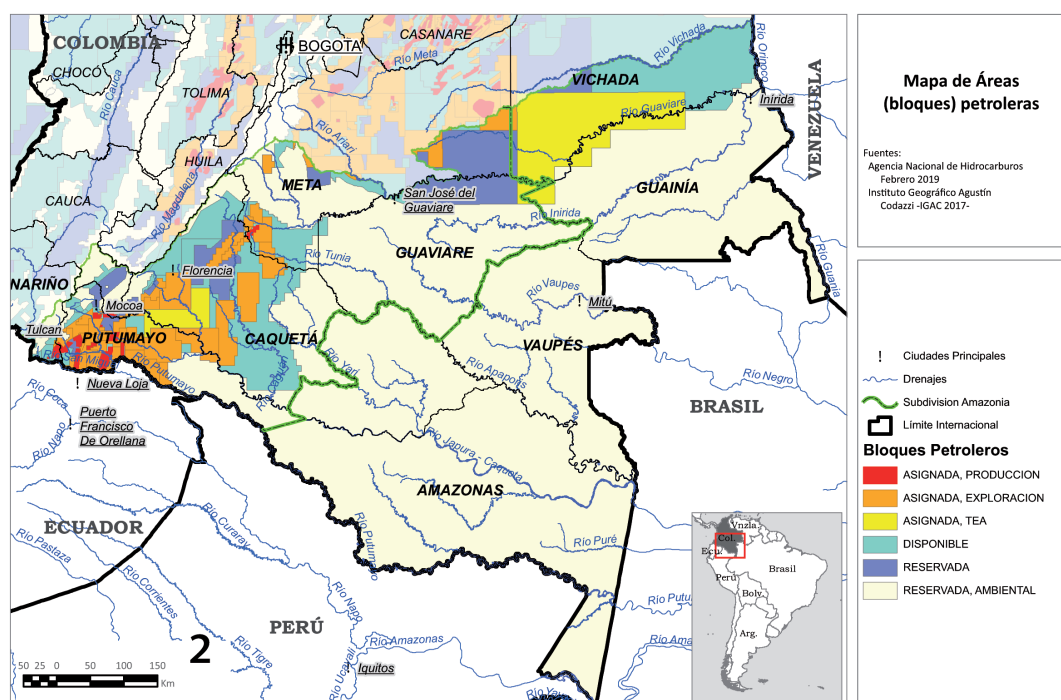
Los diversos planes, programas y proyectos (PPP) dedicados a la mejora de la red vial secundaria y terciaria, carecen de una política de priorización regional y responden a intereses políticos o comunitarios

que pueden estar en contravía con la vocación ambiental de la región en su conjunto. Estos contrastes generan unas dinámicas regionales y locales que promueven en algunos casos la colonización de zonas apartadas.

3.2.2 La industria petrolera

Como se puede apreciar en el mapa 9, la proyección petrolera en la Amazonia, está especialmente concentrada en la zona de piedemonte y la frontera con los Llanos Orientales al norte de la región.

Mapa 9. Bloques petroleros en la Amazonia.



Fuente: elaboración propia con datos de Agencia Nacional de Hidrocarburos 2019, IGAC 2017.

En la Amazonia, el área en producción no ha variado desde el año 2008, cuando entró en producción el bloque nororiente por Ecopetrol. Estas áreas se encuentran localizadas en el departamento de Putumayo, principalmente en los municipios de Villa Garzón, Puerto Asís, Mocoa y Orito. Las áreas en exploración han venido en aumento y se estabilizaron en el periodo de recesión. Según el informe de la Asociación Colombiana del Petróleo (ACP, 2019), la evolución de la perforación exploratoria también ha aumentado con algunos descubrimientos, aun sin estar en etapa productiva para el Putumayo. Ahora con el repunte del valor del barril, se espera que se dinamice aún más el proceso exploratorio y productivo de crudo a nivel nacional y consecuentemente en la cuenca sedimentaria Caguán-Putumayo del bioma amazónico.

De otro lado y analizando los costos de transporte del petróleo, en el departamento del Meta cada barril de petróleo tiene que viajar cerca de 955 kilómetros y pasar por tres segmentos de oleoductos hasta llegar al puerto de exportación de Coveñas (Malagón, 2016). Para los pozos ubicados en la Orinoquía, los costos del flete por barril transportado a 2015 van desde \$ 31,5 por barril por kilómetro hasta \$ 51,8 barril/km, teniendo que cubrir largas distancias que van desde 728 hasta 1374 km por carretera; el costo del flete promedio por barril/km es de \$ 35,8. Habrá que examinar al detalle la disminución en distancias y costos del flete que implicaría el transporte al puerto de Tumaco usando la Troncal de Piedemonte para los pozos más alejados de la red de transporte de petróleo actualmente desarrollada.

Como conclusión y en concordancia con lo expresado anteriormente, en la próxima década se espera en Colombia un aumento en las zonas productivas de petróleo, así como una expansión en las prospectivas impulsadas por el aumento en el precio del barril y la necesidad de ampliar las reservas. Si se observa el mapa de infraestructura petrolera²⁸, se observa un eslabón faltante en la zona del Piedemonte Amazónico que posibilitaría la expansión del sector en esta zona, y una posible disminución de costos de transporte para los campos petroleros de Meta (y en general de la Orinoquía), que podrían transportarse hasta el puerto de Tumaco mediante la construcción de la Troncal Piedemonte, descrita en el apartado anterior.

3.2.3 La promoción de la agroindustria – Las Zidres

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, y como parte de su «locomotora agropecuaria y del desarrollo rural», el gobierno del presidente Santos se propuso «solucionar las fallas propias de los mercados agropecuarios que ponen en riesgo la estabilidad de los ingresos de los productores y las inversiones en el campo». Con este objeto, la primera de las propuestas allí planteadas fue la promoción del uso productivo de la tierra, tarea que incorporaría, según las bases de este plan, el desarrollo de

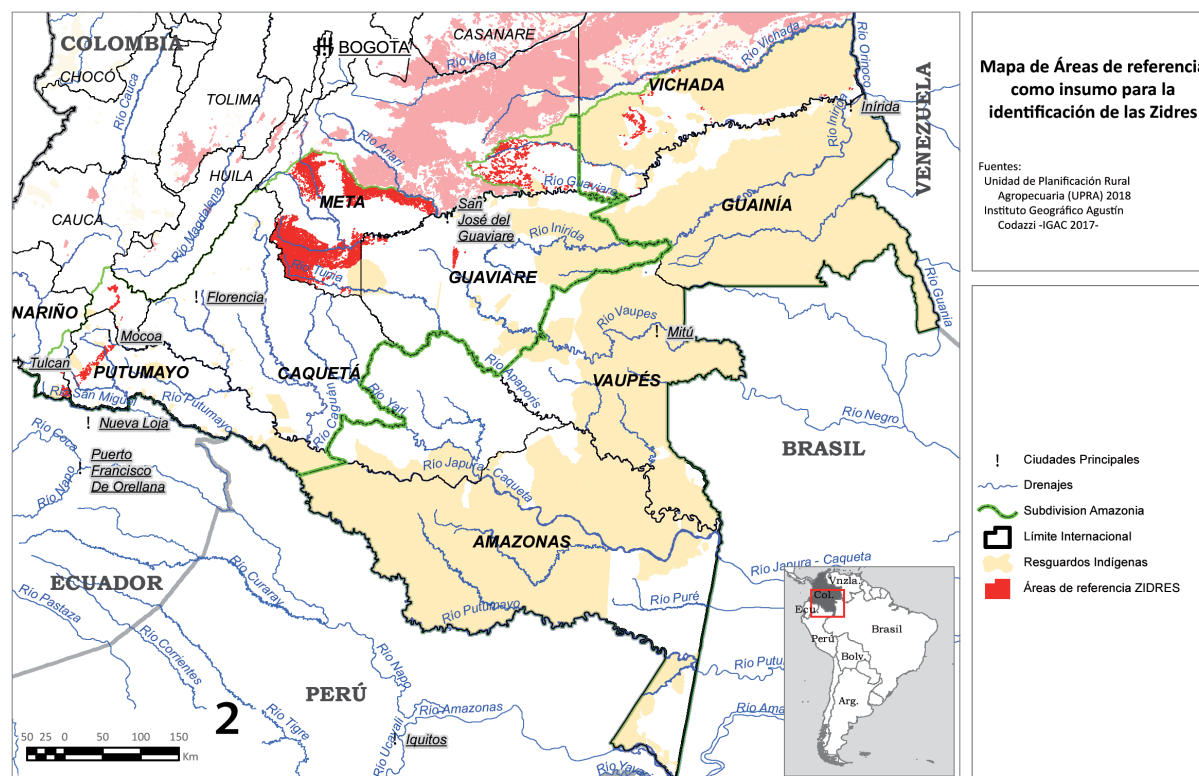
mecanismos que faciliten la inversión privada en proyectos agroindustriales, complementados con esquemas de negocios inclusivos que incorporen las tierras y la mano de obra de los pequeños productores a proyectos sostenibles, sin que esto implique necesariamente la transferencia de la propiedad. (Latorre, 2019)

El más importante impulso al modelo agroindustrial en el país, fue la expedición de la Ley 1776 de 2016, por medio de la cual se crearon las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres). Estas zonas son territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola, que deben tener estas características: estar aislados de los centros urbanos más significativos; demandar elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; tener baja densidad poblacional; presentar altos índices de pobreza; o carecer de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos, entre otras.

En el Documento Conpes 3917 (DNP, 7 de febrero de 2018), se identifican unas áreas de referencia para planificar e implementar los procesos de constitución de las Zidres. Una lectura de este potencial, en principio, pareciera no tener mayores implicaciones en los departamentos «puramente» amazónicos: Amazonas (152 ha), Caquetá (2.096 ha) y Putumayo (13.694). La gran inquietud está en los territorios de la altillanura, es decir en los departamentos de transición entre la Orinoquia y la Amazonia: Meta (2.391.192 ha), Vichada (2.483.806 ha) y Guaviare (11.441 ha).

28 Ver Ecopetrol (2015).

Mapa 10. Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres).



Fuente: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2018). «Metodología para la estimación de áreas de referencia como insumo para la identificación de las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres)

Posibles conflictos a presentarse en la Amazonia, respecto a la implementación de esta figura son:

1. Si bien en la normatividad sobre Zidres se define que con su implementación se promueve el beneficio del desarrollo humano y social de la población rural, finalmente su objetivo principal es generar unas condiciones ideales para sustentar una amplia competitividad empresarial, con una visión de la internacionalización de la economía y conveniencia nacional. Se refuerza esto último cuando se le da a las Zidres el estatus de ser de utilidad pública e interés social (art. 1, Ley 1776 de 2016). A partir de este punto nace el debate sobre la declaratoria de la actividad minera como de utilidad pública e interés social, en especial porque bajo este argumento se permitiría la eliminación de restricciones al uso del suelo por razones ambientales.
2. A pesar que se especifica que no podrán constituirse Zidres en territorios declarados como zonas de reserva campesina, lo cierto es que

esta figura condiciona su viabilidad territorial y su gobernanza. La política para el desarrollo agroindustrial genera enormes preocupaciones al campesinado, entre otras, porque permite legalizar las ocupaciones indebidas de tierras a empresas que de manera fraudulenta y premeditada violaron la ley para acumular baldíos, propiciando con ello titulaciones irregulares, cambios de uso del suelo, conflictos territoriales, afectaciones a las economías campesinas y especulaciones inmobiliarias (Mateus, 2018).

3. De acuerdo con lo establecido en el artículo 29 de la Ley 1776, las Zidres no pueden ser constituidas en territorios titulados como resguardos indígenas (o en proceso de titulación²⁹). Contrasta lo primero con la inacabada formalización de los derechos indígenas de propiedad colectiva a través de la titulación de resguardos (Decreto 1071 de 2015), la protección de

29 Corte Constitucional, sentencia C-077 de 2017 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva)

la posesión que estos pueblos ejercen sobre sus territorios ancestrales (Decreto 2333 de 2014³⁰) y la restitución de unos y otros cuandoquiera que en el marco del conflicto armado les fueron despojados (Decreto Ley 4633 de 2011³¹).

4. Existen conflictos en materia de ordenamiento social de la propiedad, lo que implica limitaciones para la recuperación de las tierras despojadas, e informalidad en su tenencia. Esto ha generado inseguridad jurídica y falta de claridad en los derechos sobre la propiedad inmobiliaria y adicionalmente, falencias en la administración de los baldíos de la nación. Esta situación se da como consecuencia, entre otras cosas, del rezago que existe en términos de actualización y formación catastral.

Sobre todo, en el departamento de Guaviare se concatenan todas estas apuestas de desarrollo formales e informales: (1) la proyección de una infraestructura de transporte a través de una red de vías tanto primarias como regionales y locales, que finalmente se articulan en función de la mejora de la competitividad del país y la conectividad de las principales ciudades y los puertos marítimos para la exportación; (2) unos altísimos índices de deforestación, que principalmente está asociada a un proceso de acaparamiento y especulación de tierras; (3) la promoción del modelo de desarrollo agroindustrial basado en la inversión de capitales privados; y (4) la promulgación de unas políticas públicas (como el Documento Conpes sobre Zidres o la Política de la Orinoquia), que han construido el imaginario de que estos territorios de la Altillanura y del Piedemonte Andino-Amazónico tienen una vocación agroindustrial y no de conservación o desarrollo sostenible.

En este sentido son muy dicientes las declaraciones del Gobernador del Guaviare, Nebio Echeverry (Calle, 23 de febrero de 2019), en el taller Construyendo País (diciembre de 2018), promovido por el presidente Iván Duque:

Señor presidente, el Guaviare está rodeado de palma africana. En un municipio del Meta que se llama Mapiripán llegaron unos extranjeros e hicieron inversiones, y cuando menos pensamos estaba la extractora [...] veo que los campesinos se nos han antojado de palma. Ayer estuve hablando con unos y me dijeron: hagámosle esta propuesta al doctor Duque, porque es una propuesta importante para el departamento.

Se le olvidan al gobernador algunos aspectos importantes. La vocación del territorio en el departamento de Guaviare no es de proyectos agroindustriales, ya que el 87 % de las coberturas vegetales del departamento se encuentran en buen estado de conservación (aunque es necesario contrastar este porcentaje con las últimas cifras de deforestación); el 90 % está influido por figuras de conservación y de desarrollo sostenible; y el 37 % está reconocido como Resguardos Indígenas.

Otro hecho que no es menor respecto a la solicitud del gobernador —que, si bien no es objeto de análisis de este documento, sí es de suma importancia en términos de derechos humanos y gobernanza de la región— es que la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado colombiano por la masacre de Mapiripán (Meta), perpetrada por un grupo de paramilitares en 1997. En el hecho habrían sido asesinadas unas 49 personas. La condena es por la violación de la vida, la integridad personal, la libre circulación y residencia y el derecho a la justicia. Según la Corte, existió responsabilidad del Estado, pues miembros del Ejército colaboraron con los paras que perpetraron la masacre³².

3.2.4 El aumento exponencial de los procesos de deforestación

Los avances del país en términos normativos y técnicos en temas de deforestación han estado enmarcados en (i) el cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptados por la Organización de Naciones Unidas (ONU); (ii) en los compromisos asumidos por Colombia en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre

30 «Por el cual se establecen los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas acorde con lo dispuesto en los artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT, y se adicionan los artículos 13, 16 Y 19 del Decreto número 2664 de 1994».

31 «Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas».

32 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de la «Masacre de Mapiripán» vs Colombia. Sentencia del 15 de septiembre de 2005.

Cambio Climático y (iii) especialmente en el anuncio que se hizo de la meta nacional de alcanzar deforestación neta cero en la Amazonia colombiana para el año 2020³³, durante la Conferencia de las Partes del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en el año 2009 (COP15).

Entre los avances más destacados se pueden mencionar:

1. *La formulación de políticas* para la reducción de la deforestación, principalmente con el planteamiento de dos estrategias: Estrategia Nacional REDD+ (ENREDD+) y Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques «Bosques Territorios de Vida», con una visión de reducir a cero la deforestación en el 2030 (Ideam, PNUD, MADS, DNP, Cancillería, 2017).
2. También se han conseguido *recursos para la reducción de la deforestación* a través de programas de apoyo para la preparación de la ENREDD+ y algunas acciones demostrativas (incluyendo para la Amazonia el Programa REDD+ Early Movers REM y Visión Amazonia) (Ideam, PNUD, MADS, DNP, Cancillería, 2017).
3. Ha sido creado el *sistema de monitoreo de los bosques y carbono* (SMBByC) que permite contar con información sobre la deforestación (las superficies de bosque, la cuantificación de la deforestación y los cambios en la cantidad de carbono almacenado) con una periodicidad anual y un reporte cada trimestre de alertas tempranas.
4. Y, se han creado *instancias para el control a la deforestación* como la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales (Cicod) y las Coordinaciones Regionales de Control a la Deforestación (CRCD) creadas mediante el Decreto 1257 de 2017. La Cicod incluye al Ministerio de Ambiente, la Alta Consejería para el Posconflicto y los Ministerios de Defensa, de Agricultura, de Minas y Energía, y de Transporte.

Adicionalmente, y tras el fallo de la Corte Constitucional en la Sentencia 4360/05 de abril de 2018, la

Presidencia emitió la Directiva Presidencial 05 del 6 de agosto de 2018 que dicta acciones concretas para los ministerios, y para las tres agencias creadas para desarrollar el campo en el posconflicto, UPRA, ICA y DNP en el corto y largo plazo. En ella se discuten temas tan importantes como el control de los delitos ambientales, la coordinación interinstitucional, titulación y formalización de la propiedad, y el desarrollo de lineamientos y protocolos.

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos, el ritmo de la deforestación supera las acciones de la institucionalidad y parece no tener control.

3.2.4.1 Los datos y metas de la deforestación

La Amazonia representa el 52 % de la cobertura boscosa natural del país; sin embargo, según el *Informe del estado del ambiente y los recursos naturales renovables* para 2016 (Ideam, 2017) la Amazonia presentó respecto de las otras regiones de Colombia los mayores niveles de pérdida de bosque, teniendo para el 2015 el 46 % y para el 2016 el 39 %. Para el año 2017 representó el 65 % y se duplicó la superficie deforestada con respecto a 2016 (Ideam, 2018b) y para el 2018 representó para el último trimestre del año el 75 % de las alertas a nivel nacional, según el último boletín de deforestación (Ideam, 16 de marzo de 2019). En estos términos, la Amazonia pasó de tener hasta 108 mil hectáreas deforestadas por año (1990-2000) a 144 mil entre 2016 y 2017. Con estas tendencias, algunos expertos opinan que para 2018 podría estar rondando las 200 mil hectáreas.

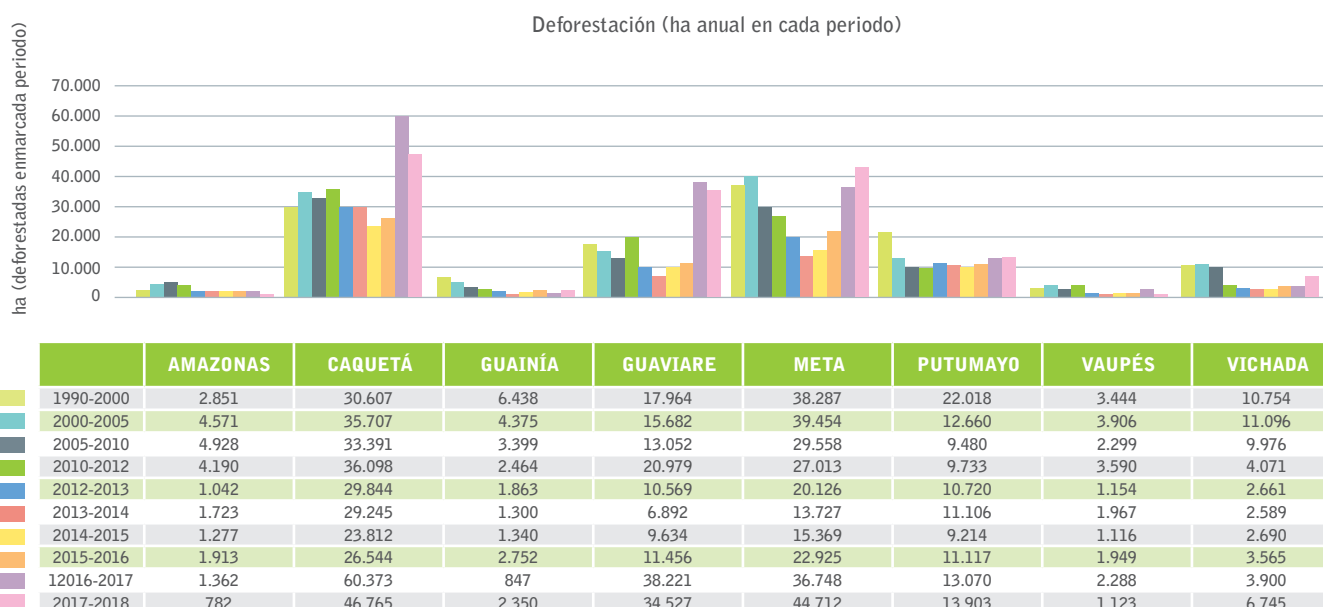
A continuación, y basado en los datos oficiales del IDEAM, se muestra la clara tendencia a nivel departamental donde los más afectados son los departamentos de Caquetá, Guaviare y Meta, ubicados en el noroccidente de la Amazonia (ver figura 3).

Haciendo un ejercicio de normalización de la deforestación causada con el área de bosque remanente como un indicador de gravedad³⁴, la escala varía y el departamento del Meta es el que deforesta más en proporción al bosque que aún conserva, seguido por Caquetá y Guaviare.

33 En las políticas formuladas, se asume esta meta para el 2030.

34 A menos bosque remanente, más gravedad en la deforestación, ya que se tiende a acabar el bosque aún conservado con mayor rapidez que en un territorio en que exista mayor superficie boscosa.

Figura 3. Grafica multitemporal de la superficie deforestada promedio por año en los periodos de medición.



Fuente: (Ideam, 2016, 2017 y 2018).

Los núcleos en donde ritmo se pierde el bosque natural con mayor en esta región, son en su orden los siguientes: el medio y bajo río Caguán en el departamento del Caquetá; sur del Meta-occidente del Guaviare en la denominada carretera «Marginal de la Selva» y las denominadas «Sabanas del Yari» en el departamento del Caquetá (Ideam, 16 de marzo de 2019; ver mapa 11).

3.2.4.2 Los motores de deforestación

La identificación de las causas de deforestación ha tenido varios acercamientos, pero todos ellos muestran la expansión de la frontera agrícola y la colonización como las principales causas; adicionalmente, se han considerado causas importantes la construcción de infraestructura, los cultivos de uso ilícito, la extracción de madera, las actividades mineras y los incendios, entre otras (Ideam, 2018c). Para la Amazonia, en los últimos periodos se ha contemplado la incorporación de tierras al mercado³⁵ como una nueva causa de la deforestación, en gran parte estimulada por las expectativas de mejoramiento de la red vial primaria.

Según el Ministerio de Ambiente y el Ideam (2018), en general, las principales causas de deforestación en la Amazonia norte son la producción

pecuaria, la praderización, los cultivos de uso ilícito y el establecimiento y expansión de infraestructura.

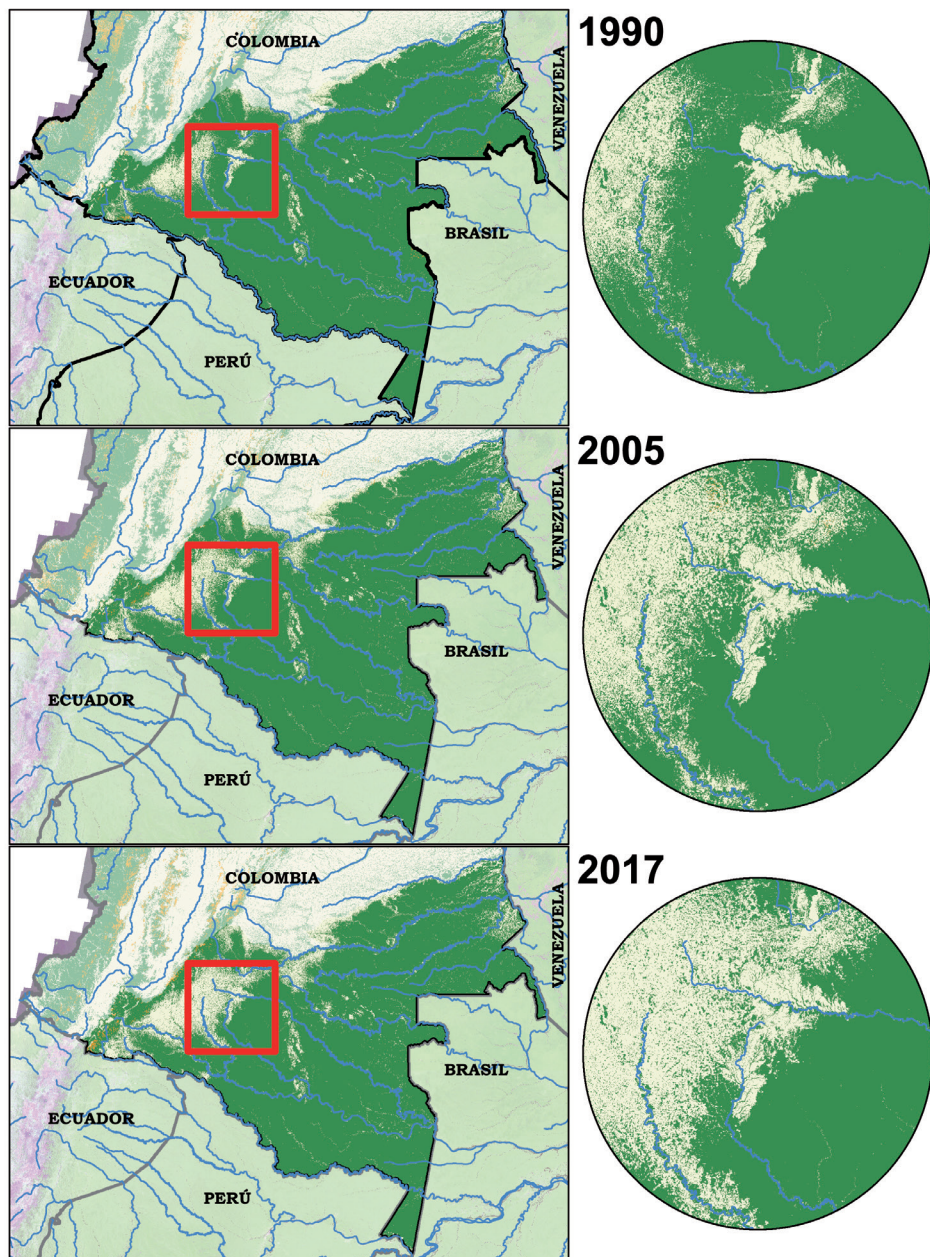
De este modo, la praderización se mantiene como el primer motor directo de la deforestación en la región amazónica (Instituto Sinchi, 2014; Instituto Sinchi y WWF, 2015). Tal como lo ha evaluado el Instituto Sinchi, la tendencia es de aumento en los periodos evaluados teniendo para el año 2007, 33 mil hectáreas (Murcia et al., 2014); entre el 2007-2012, un incremento de alrededor de 550 mil hectáreas, con una tasa media anual de cien mil hectáreas (Instituto Sinchi, 2014). Finalmente, durante el último periodo monitoreado, comprendido entre 2012 y 2014, se observa un incremento de 480 mil hectáreas, con una tasa media anual de 240 mil hectáreas (Murcia, Gualdrón y Londoño, 2016, citados por Ideam, 2018a).

3.2.4.3 Gobernabilidad forestal

La gestión de los bosques naturales en el país está principalmente a cargo de dos instituciones: a nivel nacional, por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), y a nivel regional, las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible (CAR). En concreto en la Amazonia, se trata de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA), la Corporación para el Desarrollo

35 Especulación de tierras.

Mapa 11. Mapa multitemporal de deforestación. Detalle en las sabanas del Yaré, 1990, 2005 y 2017.



Fuente: elaboración propia con datos de Sistema de monitoreo de bosques y carbono IDEAM 2015, 2016, 2017, 2018.

Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia) y de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área Manejo Especial La Macarena (Cormacarena), que tienen la responsabilidad de administrar los recursos del bosque. Por su parte a la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN), le corresponde administrar los bosques que están al interior del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) (MADS e Ideam, 2018).

Al analizar las causas y motores de deforestación, se observa que estas superan la gestión y competencias de la institucionalidad ambiental. Se hace necesario avanzar en una estrategia de ordenamiento territorial a escala regional que, por un lado, preserve la integridad de los bosques en pie, procure el mantenimiento de la conectividad Andes-Amazonia y haga frente a la acelerada fragmentación de los ecosistemas, incluidos los ecosistemas de agua dulce. Y, por otro lado, tal estrategia debe armonizar los distintos usos del suelo y sentar las bases para la resolución de los

conflictos por los usos del suelo y del agua por ocupación y tenencia de la tierra derivados de la falta de articulación de las estrategias de conservación, desarrollo territorial y crecimiento económico (Ochoa, Rojas S., y Ortiz, 2011).

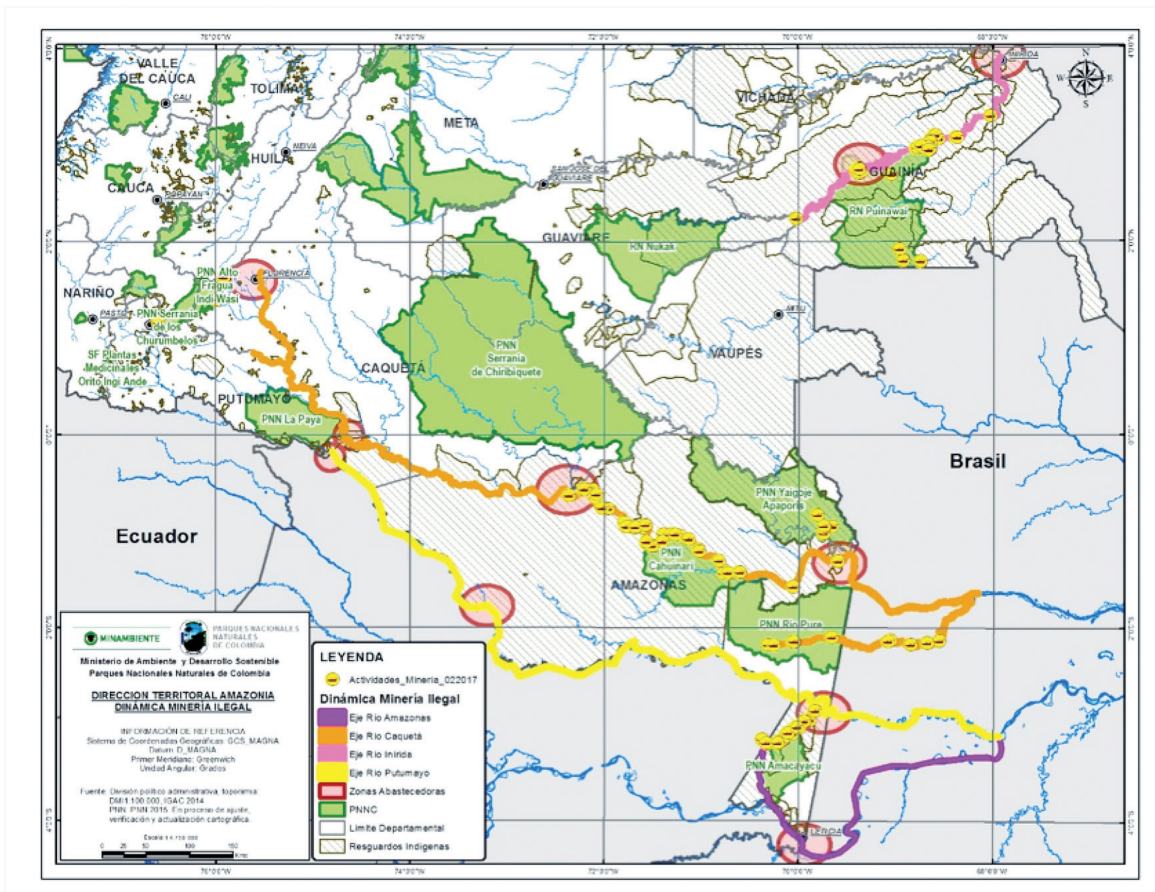
3.3 El aumento de economías extractivas ilegales que debilitan la gobernanza local y vulneran derechos fundamentales de los pueblos indígenas

La extracción de recursos naturales de la Amazonia por parte de distintos actores sociales, grupos armados y sectores económicos ha sido un fenómeno históricamente recurrente, que satisface las demandas de los centros urbanos a nivel nacional o hace parte de cadenas de valor de carácter internacional. Dentro de estas actividades, en el marco del posconflicto, se destaca el aumento de la minería ilegal y el narcotráfico.

3.3.1 Minería ilegal

Con los efectos económicos de la lucha contra las drogas, la extracción ilegal de minerales se convirtió en una fuente principal para la financiación de las actividades de los actores ilegales presentes en la Amazonia colombiana. La riqueza minera de la Amazonia –fundamentalmente en la subregión del suroriente o Planicie– se encuentra sobre las principales vías fluviales. Es allí donde se realizan actividades de minería aurífera ilegal (también se presenta, pero en menor medida explotación de arenas negras y coltán). Las actividades ilícitas afectan áreas de manejo especial (Resguardos Indígenas, Parques Nacionales Naturales y Reservas Forestales) y zonas fronterizas que son de gran importancia cultural y ambiental, o que juegan un papel primordial en la seguridad alimentaria de las poblaciones indígenas locales.

Mapa 12. Minería ilegal.



Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Parques Nacionales Naturales de Colombia.

La minería ilegal está generando efectos nocivos e irreversibles por la degradación medioambiental sobre las fuentes hídricas y los bosques, pero sus afectaciones son mayores, a saber: (1) a la salud y a la vida de los pueblos indígenas, especialmente por la utilización y descarga de mercurio en los cuerpos de agua; (2) a la integridad cultural, manejo tradicional y gobernabilidad local del territorio de los pueblos indígenas; (3) al establecimiento de estrategias de sostenibilidad económica para la conservación y uso sostenible del territorio; y (4) al patrimonio natural y cultural de la nación.

Merece especial atención el uso de mercurio en la extracción aurífera. Caso diciente de la situación es el del Parque Nacional Natural Yaigójé Apaporis, el cual tiene doble condición, al ser también Resguardo Indígena. En el año 2016, un estudio³⁶ de evaluación de la exposición ambiental a mercurio en las comunidades de la AATI Acitava³⁷ en el Departamento de Vaupés, arrojó en sus conclusiones que más del 80 % de la población indígena evidencia una elevada exposición a mercurio, y que el 71.4 %, presentan casos de intoxicación, haciéndose necesarias acciones correctivas y/o preventivas en las comunidades evaluadas. Estos valores, de los cuales existen fuertes indicios de que están directamente relacionados con el consumo de pescado, pueden causar enfermedades neurológicas, sensoriales y reproductivas. Es decir que de no tomarse las medidas correctivas necesarias se estarían poniendo en alto riesgo la vida de esta población (Guio Rodríguez, 2018).

3.3.2 Cultivos de coca para uso ilícito y tráfico de drogas

Los seis departamentos que constituyen la región amazónica han estado relacionados con la dinámica de los cultivos de coca para uso ilícito en alguna de sus etapas (producción, procesamiento, cristalización, comercialización y tráfico). Históricamente, Putumayo, Caquetá y Guaviare se han caracterizado por tener grandes extensiones de cultivos de coca para uso ilícito y de laboratorios para su procesamiento. Por su parte, Vaupés, Guainía y Amazonas, si bien han registrado bajos índices de hectáreas de siembra de cultivos de coca, son territorios fundamentalmente funcionales para el tráfico de estupefacientes por parte de actores ilegales debido a sus características geográficas, pues cuentan con vías fluviales que conducen a zonas fronterizas (Munar, 2018).

El *Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos de 2017*, realizado por el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci y UNODC, 2018) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) identifica el siguiente panorama para la región amazónica:

1. La subregión de Meta-Guaviare, una de las que tenía mayor concentración de coca en 2017, presentó una reducción del 15 % al pasar de 12.302 a 10.500 ha. A escala departamental, Guaviare presentó una reducción del 28 % del área sembrada y Meta tiende a la estabilidad, esto asociado principalmente a las intervenciones tanto en erradicación manual forzosa como de la implementación de acuerdos de sustitución voluntaria.
2. Amazonas, Vaupés y Guainía presentaron un aumento leve del 6 % del área con coca. Existen dos dinámicas que deben ser tomadas como una alarma: (1) el aumento en el departamento de Vaupés se da como una extensión de los focos de concentración de cultivos en el sur de Miraflores en el departamento de Guaviare, por el cual está avanzando los frentes de colonización y deforestación hacia la planicie amazónica. (2) En el departamento de Guainía, el incremento está relacionado con la dispersión de lotes de coca del núcleo del Guaviare sobre el río Inírida. Esta expansión hacia el oriente constituye una señal de alerta por cuanto los cultivos de coca se acercan a las zonas de frontera con Brasil y Venezuela.
3. En la subregión Putumayo-Caquetá se reporta un crecimiento del 20 %. El departamento del Putumayo paso de 25.162 a 29.589 ha., y el Caquetá de 9.343 a 11.793 ha. A pesar de lo anterior la tendencia de la región es a la estabilización, siendo la tercera con mayor cantidad de hectáreas sembradas con coca al concentrar el 24 % del área del país.
4. En lo referente a cultivos de coca en Resguardos Indígenas el informe del Simci no reporta cultivos de uso ilícito, entendiendo que sí existen cultivos de uso tradicional de acuerdo a sus prácticas culturales. Pero las dinámicas de aumento de la penetración de cultivos de coca con fines de narcotráfico, como en el caso que identificábamos del frente de Guaviare-Vaupés, nos

36 Ver González, 2018.

37 Asociación de Comunidades Indígenas de Taraira Vaupés.

hacen un llamado de atención sobre cómo existe una tendencia de la llegada de estos a la zona de los grandes resguardos indígenas de la planicie amazónica.

5. Las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, se han visto afectadas por la presencia de actividades ligadas al narcotráfico, en especial la siembra de cultivos de uso ilícitos. El Simci llama la atención sobre los casos de la Sierra de La Macarena que continúa como el área protegida con mayor afectación en el país, con 2.832 ha. Igualmente, se señala el caso de Alto Fragua Indi-Wasi, que muestra en 2017 un crecimiento significativo de área con coca, con aumento del 96 % frente al área reportada en 2016. Asimismo, resalta, en lo positivo, que en el 2017, dentro de la estrategia de reducción del área sembrada con coca se ha priorizado la intervención a través de la erradicación manual forzosa en algunas áreas protegidas seleccionadas. Esto ha favorecido la reducción de la afectación en el Parque La Paya y la Reserva Nükak.

El informe del Simci de 2018, en términos generales, manifiesta una tendencia a la reducción de presencia de cultivos de uso ilícito en la Amazonia. Entre las razones que dan para este comportamiento están las de: (1) La salida de las FARC-EP de las zonas en las cuales ejercían control territorial incidió en la transición de dicho control; en algunas zonas esta transición ha sido liderada por el Estado colombiano ayudando a la reducción de los cultivos. (2) Las expectativas generadas al productor agropecuario con coca y a la población en territorios de influencia de cultivos ilícitos frente al acceso a beneficios en políticas de sustitución establecidas en la implementación del Acuerdo de Paz. (3) La suspensión, desde octubre de 2015, de la aspersión aérea. El temor del campesino a perder el cultivo debido a la aspersión con glifosato se consideraba como un determinante en la decisión de establecer nuevos cultivos.

Contrasta lo anterior con la iniciativa del actual gobierno nacional de reiniciar el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos por medio de aspersiones aéreas en todo el país (PECIG). Es decir, las fumigaciones aéreas con glifosato, las cuales habían sido suspendidas en 2017 por la Corte Constitucional (Sentencia T-236 de 2017). El alto tribunal condicionó la reanudación del programa a la realización de un proceso decisorio en el

que, de manera objetiva, imparcial e independiente, se valoraran los riesgos de la utilización del químico en la salud humana y en la estabilidad medioambiental, es decir, la aplicación del principio de precaución.

DeJusticia (19 de diciembre de 2018), recalcó en una intervención ante la Corte Constitucional que las circunstancias que motivaron la aplicación del principio de precaución en el 2017 persisten y que el daño que se produciría de reiniciar este programas son inaceptable por cinco razones: (1) porque recae sobre la salud humana; (2) afecta a comunidades de especial protección constitucional, tales como pueblos indígenas, afrodescendientes, campesinos y niños; (3) los municipios con cultivos ilícitos tienen acceso limitado a servicios de salud, por lo que resulta aún más difícil mitigar el daño en estos lugares; (4) es una forma indiscriminada de aplicación de la sustancia, lo que implica que la población afectada no está en capacidad de tomar las precauciones del caso y (5) la sustancia puede llegar a afectar ecosistemas de especial importancia.

Según lo desarrollado a través del texto, todas estas razones para no reiniciar las aspersiones aéreas aplican para la Amazonia colombiana.

3.4 Incoherencia entre la promoción de explotación de minerales estratégicos y la importancia ambiental y cultural del nororiente amazónico colombiano

El nororiente amazónico colombiano está compuesto desde el punto de vista político-administrativo por los departamentos amazónicos de Vaupés y Guainía, con un área aproximada de 12'400.473 hectáreas. Las coberturas vegetales nos muestran que aproximadamente el 96 % de sus ecosistemas se encuentran en muy buen estado de conservación. De igual forma, se caracteriza por una gran diversidad cultural de pueblos indígenas, la cual está compuesta por alrededor de 30 grupos étnicos diferentes, pertenecientes a las familias macro lingüísticas: Tucano Oriental, Tucano Medio, Caribe, Arawak, Maku, Punawe, Guahibo.

Por otra parte, esta subregión tiene la particularidad geológica de contener, de manera exclusiva, un área extensa de depósitos sedimentarios de origen transicional marino del Eoceno; además, contiene parte de las formaciones más antiguas del continente (600 a 2.500 millones de años) representadas por rocas vulcanoclásticas, metamórficas e ígneas. La complejidad litológica

3.4.1 La minería y el patrimonio natural, cultural y económico de la nación

En el año 2018, el gobernador del Departamento de Guainía suscribió un Memorando de Entendimiento (MDE)³⁹ con una empresa minera canadiense, bajo la justificación de buscar una salida a la contaminación derivada de actividades mineras artesanales que usan mercurio y cianuro. Sin embargo, lo cierto es que éste tiene por objeto central establecer una relación entre las partes con miras a la eventual obtención y aprovechamiento de oro y otros minerales polimetálicos a partir de un procedimiento industrial desarrollado por la minera.

El MDE sugiere que la estrategia de la Gobernación frente a la problemática por contaminación derivada de la minería artesanal, que en realidad es ilegal, es una transformación de la actividad minera del departamento hacia procesos industriales ejecutados por el sector empresarial en asociación con el Estado. Claramente el MDE vulnera derechos fundamentales de los pueblos indígenas (recordemos que la mayoría del territorio de esta subregión está reconocida como Resguardos Indígenas), especialmente lo concerniente al consentimiento previo, libre e informado. Además, la confidencialidad pactada en el memorando levanta alertas en la región sobre el desconocimiento a través de este tipo de documento a los derechos a participación y a acceso a la información frente a asuntos del sector extractivo.

Por otra parte, el MDE podría tener implicaciones ante una eventual disputa legal, a pesar de que su Artículo 4 previene que el documento pueda ser invocado o interpretado como un precontrato bajo la ley colombiana. En el marco del Capítulo 8 del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Canadá, este tipo de documentos tienen el potencial de apoyar reclamaciones ante tribunales de arbitramento en contra del Estado.

3.5 Las dinámicas geopolíticas en las fronteras transnacionales

En la Amazonia, la búsqueda desenfadada a nivel global para *commodities* y para fuentes de energía está generando una rápida expansión en el uso de las tierras agrícolas para producir granos y biocombustibles, en la construcción de grandes represas hidroeléctricas y en las actividades mineras desparramadas en toda la

cuenca amazónica, transformando esta región en una nueva frontera global (Little, 2013).

Paul Little (2013) agrupa los megaproyectos en la Amazonia en dos tipos: los megaproyectos de infraestructura y los megaproyectos extractivos. Los megaproyectos de infraestructura, señala, operan principalmente con capitales públicos dentro del marco de los acuerdos binacionales entre países y, como tal, sus procesos de toma de decisiones entran en el espacio público de debate. Mientras tanto, los megaproyectos extractivos tienden a funcionar dentro de la esfera de los capitales privados y en la lógica del marco de los tratados y acuerdos de libre comercio, y tienen como sus principales instrumentos de control público los procesos concesionarios y contractuales.

Para Colombia, este panorama es muy particular, tanto por la existencia de un conflicto político y armado de larga data, como por la posterior firma de los Acuerdos del Proceso de Paz y el consecuente panorama del llamado posconflicto. Señalábamos anteriormente, que por un lado el conflicto armado también tuvo un efecto ambiental preservador y paradójico, ya que evitó la entrada de grandes proyectos sectoriales extractivos (con la excepción de los hidrocarburos en el departamento del Putumayo), pero que también se facilitó el desarrollo sistemático de actividades extractivas ilegales en manos de diferentes actores de índole informal e ilegal.

Con este panorama queremos destacar las siguientes dinámicas geopolíticas en las fronteras transnacionales de la Amazonia colombiana:

1. **La re-territorialización de actividades extractivas ilegales hacia las zonas de frontera:** en lo relacionado con los cultivos de uso ilícito vemos cómo la disidencia de las FARC-EP y otros actores armados tienen una apuesta estratégica de control territorial en departamentos como Guainía. Esto está relacionado con el aprovechamiento de las condiciones geográficas y la débil presencia institucional y militar con el fin de garantizar el control de la entrada y salida de recursos ilícitos hacia Venezuela y Brasil. Esta dinámica se repite para la frontera suroccidental con Ecuador, en el departamento de Putumayo, en concreto en el núcleo de los municipios de Puerto Asís, Puerto Leguízamo, Puerto Guzmán y Orito (Simci y UNODC, 2018). Respecto a la minería ilegal, las actividades se están dando principalmente sobre cuencas

³⁹ Memorando de Entendimiento, suscrito por y entre la Gobernación del Guainía y Auxico Resources Canada Inc. Septiembre de 2018.

hidrográficas compartidas, como los ríos Putumayo y Caquetá. Caso especial y representativo de los retos que genera esta actividad en zonas de frontera es la del Parque Nacional Natural Río Puré, en el cual se presenta minería de aluvión sobre la cuenca del río del mismo nombre (cuenca compartida entre Colombia y Brasil) y que es desarrollada por brasileños. Allí se generan no sólo afectaciones de tipo ecosistémico, sino que también se pone en peligro la supervivencia del pueblo indígena en aislamiento voluntario Yuri o Aroje.

Gran preocupación y reto es la falta de mecanismos para hacer frente a los impactos sinérgicos y acumulativos transfronterizos. Los impactos de la minería, en especial la de tipo aluvial, no se limitan a las fronteras del país donde se desarrolla la actividad, sino que, a través de los ríos amazónicos, llegan a toda la cuenca. A pesar de ello, aún no hay un entendimiento adecuado de la magnitud y alcance de estos impactos, ni se han puesto en marcha mecanismos de manejo integrado de cuencas transfronterizas que permitan atender dichos impactos, por ejemplo, los generados por la contaminación con mercurio (Heck e Ipenza, 2014).

2. **La pérdida de soberanía nacional en el marco de los tratados de libre comercio:** ya vimos la lógica de los megaproyectos extractivos, que, como los mineros, tienden a funcionar dentro de la esfera de los capitales privados y en la lógica del marco de los tratados y acuerdos de libre comercio (TLC). En Colombia tenemos un caso representativo de cómo esto afecta la soberanía nacional.

La empresa minera Cosigo Resources inició un procedimiento arbitral contra Colombia bajo las reglas de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). La compañía argumenta que las actividades tendientes a la constitución del Parque Nacional Natural Yaigójé Apaporis, constituyen una violación a las obligaciones del Estado colombiano referentes a la protección de inversiones extranjeras contenidas en el Acuerdo de Promoción Comercial entre Colombia y los Estados Unidos (APC).

Esto se debe al interés de la empresa minera de generar explotación al interior del área

protegida, a pesar de que en distintas instancias administrativas y judiciales se desestimaron las pretensiones de Cosigo, y que la Corte Constitucional ordenó investigar sus malas prácticas. La demanda significa, primero, una grave amenaza al derecho a la vida y al territorio de los pueblos indígenas que habitan el Resguardo-Parque Yaigójé Apaporis⁴⁰. En segundo lugar, afecta los derechos al patrimonio natural, cultural y económico de la nación, e incluso la soberanía nacional⁴¹ (Guio Rodríguez, 2018).

Estos Tribunales, han sido fuertemente criticados al considerarse que sus posiciones tienden a beneficiar a las empresas, ya que priman los intereses privados económicos en detrimento del interés público. Además, se vulnera la función estatal de administrar justicia, en la medida que en los TLC se establece que cuando el Estado acepta resolver las controversias ante tribunales internacionales de arbitramento, se obliga a renunciar a otros mecanismos, tanto nacionales como internacionales, vulnerando así el principio de soberanía. Con la apertura de la Amazonia colombiana a actividades sectoriales extractivas, el peligro de esta amenaza aumenta, como lo vimos en el caso del MDE entre la Gobernación del Guainía y la empresa canadiense Auxico Resource.

3. **La militarización de la gestión ambiental en zonas de frontera:** en el bioma amazónico está en marcha un proceso de militarización de la gestión ambiental, siendo su materialización más clara la relacionada con las actividades mineras ilegales. En Perú, el Gobierno nacional diseñó un plan contra la minería ilegal en la región amazónica de Madre de Dios con la instalación de tres bases militares en la zona de La Pampa, foco de la deforestación y contaminación por mercurio. Estas acciones se desarrollan en el

40 Naciones Unidas reconoció a través de la «Iniciativa Ecuatorial» a la Asociación de Capitanes Indígenas de Yaigójé Apaporis, una alianza de 21 comunidades indígenas quienes han establecido legalmente su territorio colectivo como el Parque Nacional Natural Yaigójé Apaporis, por su convicción en la conservación de su patrimonio natural y cultural.

41 La empresa Cosigo alega que son víctimas de un fraude y expropiación sin justa causa y compensación. Exigen que se les devuelva la concesión (es decir revocar la decisión de los pueblos y autoridades indígenas y del Estado colombiano) o una compensación por US\$16.500 millones, valor que estiman sería el beneficio del proyecto. Para esto se argumenta una expropiación indirecta por parte del Estado colombiano.

marco de la «Operación Mercurio», para lo cual se declaró el estado de emergencia, durante el cual se suspenden los derechos constitucionales referidos a la libertad y seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio peruano. Estas acciones son coordinadas entre el Ministerio de Defensa, del Interior y del Ambiente (Agencia EFE, 5 de marzo de 2019)

En Colombia, esta militarización de la gestión ambiental tiene su origen en las llamadas «Burbujas Ambientales», que describimos en el anterior capítulo. Sin embargo, la militarización se desarrolla como una política nacional basada en el concepto de «seguridad ambiental», que, como veremos, ha sido insertada en el proceso de construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022, por el presidente Duque.

Por su parte el presidente Maduro, en Venezuela, hizo una apertura a la explotación en el llamado Arco Minero del Orinoco, para lo cual creo una «Zona Económica Militar», *donde las fuerzas armadas están encargadas de controlar y encaminar la explotación minera.*

Eduardo Gudynas (2018) documenta cómo esta dinámica de controlar la Amazonia tiene su antecedente más importante en los gobiernos militares en Brasil. Sus planes no tenían una intencionalidad ecológica, tal como proteger la biodiversidad en la selva tropical, sino que respondían a una obsesión con el control territorial y buscaban encaminar una «colonización» de regiones que se consideraban vacías o desaprovechadas. Esa mirada no era ingenua ya que específicamente excluía a los indígenas, y por ello jugaba con la metáfora de región vacía o «desierto verde».

Este enfoque ha regresado con el triunfo de la extrema derecha de Jair Bolsonaro. El nuevo presidente de Brasil, y los militares que le acompañan, resucitan los discursos de una región que debe ser explotada, de indígenas que deben desaparecer o ser reconvertidos en empresarios, y una flexibilización de los controles ambientales clásicos. Reflexiona Gudynas si no es descabellado preguntarse si las posturas tan extremas de Bolsonaro en Brasil generan condiciones para que en los países vecinos, y entre ellos Colombia, se retome esa práctica de militarismo sobre el territorio.

4. La Amazonia en los Planes Nacionales de Desarrollo

En Colombia, la planeación estatal está determinada por los periodos de gobierno, de tal manera que cada cuatro años el gobernante elegido presenta un Plan de Desarrollo, acorde con el programa de gobierno que presentó en su candidatura, como instrumento guía para la acción estatal durante su mandato. Esta estructura de planeación dificulta la consolidación de políticas de Estado y, por lo general, implica que muchas de las estrategias incorporadas en un Plan de Desarrollo se queden en mitad de camino, sean desconocidas en el periodo siguiente e incluso reemplazadas por otras absolutamente contrarias.

En esa perspectiva, en los últimos tres Planes Nacionales de Desarrollo, las políticas públicas para la Amazonia se han orientado, discursivamente, por los compromisos adquiridos por Colombia en los escenarios ambientales multilaterales, los cuales se articulan en esos instrumentos de manera ambigua con la visión de desarrollo extractiva. A continuación, se sintetiza la forma en la que se aborda la Amazonia en esos tres instrumentos.

4.1 PND 2010-2014 «Prosperidad para Todos»

Al inicio del primer periodo de gobierno del presidente Juan Manuel Santos se presentó una ola invernal que tuvo efectos catastróficos en buena parte del país. Adicionalmente, el programa de gobierno de Santos había propuesto la consolidación de la paz y la prosperidad económica, como sustento de la prosperidad social. El Gobierno resumía su propuesta así: «En síntesis, el sueño de llegar a ser un país con prosperidad para todos: con más empleo, menor pobreza y más seguridad» (DNP, 2011).

Estructuralmente el Plan se construyó sobre ocho pilares: 1) convergencia y desarrollo regional, 2) crecimiento y competitividad, 3) igualdad de oportunidades, 4) consolidación de la paz, 5) innovación, 6) sostenibilidad ambiental, 7) buen gobierno y 8) relevancia internacional.

Respecto del desarrollo regional, el análisis se concentra en la existencia de grandes brechas regionales, razón por la cual

[...] el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 contiene un enfoque regional que parte de reconocer las diferencias locales como

marco de referencia para formular políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades económicas, sociales y culturales de las entidades territoriales.» (DNP, 2011)

Sin embargo, la lectura de país no reconoce diferencias, por lo cual las propuestas de enfoque regional reproducen la visión de desarrollo-subdesarrollo. El documento estructura su análisis en la comparación de indicadores nacionales sobre necesidades básicas insatisfechas, valorando los territorios más alejados con los mismos criterios de las grandes ciudades, en los siguientes términos:

Estas diferencias se evidencian entre los departamentos del país y al interior de los mismos. En este sentido, resulta preocupante, por ejemplo, que el ingreso por habitante de Bogotá sea entre 5 y 6 veces superior al de departamentos como Chocó o Vaupés, o que el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) sea menos de 20 % en Bogotá, el Valle o los departamentos de la zona cafetera, y que en La Guajira, Vichada y Chocó este porcentaje supere el 65 %. Así mismo, y como consecuencia de lo anterior, existe una gran heterogeneidad en términos de educación y desarrollo de competencias. En La Guajira, Chocó, Guaviare, Vaupés y Vichada, la tasa de analfabetismo es superior a 20 %. En Bogotá, Atlántico, Quindío, Risaralda, San Andrés o Valle del Cauca, ésta es cercana o inferior a 6 %. (DNP, 2011)

Con esta lectura de la situación las estrategias son muy generales, al punto que, para la Amazonia, en este componente solo establece dos líneas: 1) desarrollar estrategias para la preservación y el aprovechamiento sostenible del ecosistema amazónico: regulación y control de la expansión de la frontera agrícola, e impulso a la investigación e innovación en biodiversidad (Amazonas, Putumayo y Caquetá); y 2) fortalecer la integración y el desarrollo fronterizo con Brasil y Perú mejorando la conexión fluvial (Amazonas y Putumayo).

Adicionalmente, el componente «desarrollo sostenible y competitividad» establece las «locomotoras» como estrategias orientadas a generar iniciativas basadas en la innovación y el fortalecimiento de la explotación de los

recursos naturales, especialmente petróleo, gas y minería, con criterios de desarrollo sostenible.

En cuanto al componente ambiental, este se concentra en los aspectos relacionados con la gestión del riesgo por desastres naturales, haciendo referencias generales al «cambio climático». Por lo tanto, la Amazonia no aparece especialmente mencionada, y en las estrategias para la gestión ambiental del desarrollo sostenible, se reafirma la visión economicista de los recursos naturales en dos líneas específicas:

1. Desarrollar políticas para la conservación y aprovechamiento de la biodiversidad.
2. Desarrollar estrategias de sostenibilidad ambiental en las locomotoras: (i) regularización de títulos mineros en áreas de especial importancia ecosistémica, (ii) acciones para garantizar la protección de las rondas hídricas asociadas a proyectos agropecuarios, (iii) diseño e implementación de estrategias para ofrecer facilidades y mecanismos para la desintegración física total de vehículos contaminantes, y (iv) la incorporación de consideraciones ambientales en la política nacional de espacio público, entre otras.

En conclusión, el potencial ambiental y cultural de la Amazonia no es considerado claramente en el Plan, incrementando el histórico abandono estatal y la vulnerabilidad regional a las presiones extractivas.

4.2 PND 2014-2018 «Todos por un Nuevo País»

De manera sorpresiva para muchos, el presidente Santos en su primer periodo de gobierno inició un proceso de negociación con las FARC EP, la guerrilla más antigua y más grande del país. Para 2014, las negociaciones habían avanzado en varios puntos de una ambiciosa agenda orientada a la construcción efectiva de la paz; pero para ese año no se tenía certeza sobre un acuerdo final, en razón de que la determinación para dichas negociaciones era avanzar en el diálogo sin suspender los combates y bajo el principio «nada está acordado hasta que todo esté acordado». En esas condiciones el debate electoral se centró en la construcción de la paz, y el candidato-presidente Santos presentó un programa de gobierno orientado a la consolidación de los acuerdos y su posterior implementación. Por esta razón, el Plan

Nacional de Desarrollo definió como propósito central «Todos por un nuevo país es construir una Colombia en paz, equitativa y educada.», sustentado así:

La paz, la equidad y la educación conforman un círculo virtuoso. Una sociedad en paz puede focalizar sus esfuerzos en el cierre de brechas y puede invertir recursos en mejorar la cobertura y calidad de su sistema educativo. Una sociedad equitativa en donde todos los habitantes gozan de los mismos derechos y oportunidades permite la convivencia pacífica y facilita las condiciones de formación en capital humano. Finalmente, una sociedad educada cuenta con una fuerza laboral calificada, que recibe los retornos a la educación a través de oportunidades de generación de ingresos y de empleos de calidad, y cuenta con ciudadanos que resuelven sus conflictos sin recurrir a la violencia. De forma más simple: la paz favorece la equidad y la educación; la equidad propicia la paz y la educación; y la educación genera condiciones de paz y equidad. Por ello, este Plan Nacional de Desarrollo se concentra en estos 3 pilares, fundamentales para la consolidación de los grandes logros de los últimos 4 años y para el desarrollo de las políticas para los próximos 4, en pro de un nuevo país. (DNP, 2015)

El Plan se estructura entonces desde tres pilares: Paz, Equidad y Educación. Estos sustentan la formulación de cinco estrategias transversales: 1) Competitividad e Infraestructura Estratégicas; 2) Movilidad Social; 3) Transformación del Campo; 4) Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de Paz; y, 5) Buen Gobierno.

Estas se complementan con un enfoque regional planteado en los siguientes términos:

...este Plan de Desarrollo propone una estructura territorial que desarrolla en las regiones los pilares nacionales y las estrategias transversales de política que se implementarán durante el cuatrienio. Esta estructura constituye un avance con respecto al enfoque territorial planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en el cual se reconocieron las diferencias regionales como marco de referencia

para la formulación de políticas públicas y programas sectoriales. Este Plan de Desarrollo incorpora un marco para la identificación y definición de cursos de acción concretos para cerrar las brechas de desarrollo existentes entre las regiones, los departamentos —sus subregiones y municipios—, y el centro del país. (DNP, 2015)

Como se evidencia, el enfoque mantiene la lectura de brechas, avanzando levemente en el reconocimiento de particularidades regionales para la implementación diferenciada de las estrategias nacionales.

En materia ambiental, el Plan introduce el concepto de *crecimiento verde*, claramente orientado a llevar a Colombia a un club muy exclusivo: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Por lo tanto, la visión ambiental cambia notablemente, afirmando que el crecimiento avanza por un sendero ambientalmente insostenible:

La economía colombiana tuvo un sólido crecimiento en los últimos años, con un promedio anual del 4,3 % entre 2000 y 2012, a través del cual se ha logrado la disminución de pobreza y desigualdad, con un incremento del ingreso per cápita nacional. Sin embargo, el indicador de ahorro neto ajustado para el mismo periodo sugiere que desde el punto de vista ambiental, el crecimiento económico posiblemente no es sostenible¹, debido a que la riqueza total se está agotando (Banco Mundial, 2014, p. 7). La economía colombiana es más intensiva en la utilización de recursos, que el promedio de los países de la OCDE, con presiones sobre los recursos naturales ejercida por la industria extractiva, la ganadería extensiva, la urbanización y la motorización (OCDE y ECLAC, 2014, pp. 13, 23). (DNP, 2015)

Para abordar esta problemática, el Plan define una visión ambiental de largo plazo orientada por el crecimiento verde, entendido como

[...] un enfoque que propende por un desarrollo sostenible que garantice el bienestar económico y social de la población en el largo plazo, asegurando que la base de los recursos provea los bienes y servicios ecosistémicos

que el país necesita y el ambiente natural sea capaz de recuperarse ante los impactos de las actividades productivas. (DNP, 2015)

Es claro que el Plan no propone una transformación radical del modelo de desarrollo, avanza, discursivamente, en la inclusión de externalidades para garantizar la mitigación de los impactos del crecimiento económico con tecnologías que hagan más eficiente el uso de los recursos. Para ello, determina énfasis territoriales específicos, a partir de una estructura regional establecida generada de los acuerdos construidos por los gobiernos departamentales y municipales para la gestión de los recursos del Sistema General de Regalías.

En esta nueva regionalización la Amazonia como unidad ambiental, queda fracturada en dos regiones, a las cuales se les establecen vocaciones claramente diferentes:

1. **Centro-Sur-Amazonía Tierra de oportunidades y paz:** *Desarrollo del Campo y Conservación Ambiental* –conformada por los departamentos de Huila, Caquetá, Putumayo y Amazonas– orientada a la conservación del capital natural, el control a la deforestación, la gobernanza ambiental y la protección de ecosistemas en las regiones del Macizo y la Amazonía y;
2. **Llano:** *Medio Ambiente, Agroindustria y Desarrollo Humano* –conformada por los departamentos de Meta, Guaviare, Vichada, Vaupés, Guainía, Casanare y Arauca– con vocación definida para la conservación, la gobernanza ambiental y el manejo eficiente del recurso hídrico y el uso del suelo.

Llama la atención que este esquema territorial, además de fragmentar la Amazonia, la inserta en dos regiones en las cuales el Plan prioriza estrategias orientadas al fortalecimiento de la extracción de hidrocarburos y la prospección minera.

La Amazonia logra mayor visibilidad e importancia en este Plan de Desarrollo; pero los afanes de los gobiernos departamentales y municipales por el acceso a recursos para el desarrollo de infraestructura rompen la unidad ecosistémica regional e incrementan el riesgo de hacerla objeto de proyectos extractivos de gran escala.

4.3 PND 2018-2022 «Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad»

La propuesta de Plan Nacional de Desarrollo del actual Gobierno, aún en trámite de aprobación en el Congreso de la República, reitera la premisa de que el crecimiento económico es el factor determinante para el cierre de las brechas sociales. En esa perspectiva afirma que

A pesar de los avances de Colombia en las últimas dos décadas, persiste un conjunto de factores y de restricciones que no enfrentarse exitosamente, comprometerán la continuidad del cambio social y la posibilidad de lograr un país con mayor equidad e igualdad de oportunidades para todos.

¿Cuáles son esos factores y restricciones que obstaculizan nuestro avance? En primer, el deterioro en componentes esenciales de la legalidad, como el incremento de las economías ilegales y de los grupos criminales que se nutren de ellas con terribles costos sociales y ambientales, los problemas de acceso y efectividad de la justicia y el aumento en los riesgos y costos asociados con la corrupción; en segundo lugar, el estancamiento en la productividad como resultado, entre otros factores, de la alta informalidad laboral y empresarial; en tercer lugar, y vinculado con lo anterior, la prevalencia de un gasto público y un Estado ineficientes y poco efectivos. (DNP, 2019)

Por consiguiente, define que

el Plan Nacional de Desarrollo implica ponerse de acuerdo en un gran pacto en el cual concurren públicas y privadas y los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno para que, cómo Estado, definamos el conjunto de prioridades que generarán la verdadera transformación. (DNP, 2019)

En ese propósito el Plan se ordena a partir de tres pactos estructurales, 11 pactos transversales y 9 pactos regionales, todos ellos alineados específicamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Figura 4. Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Pag 8 https://ccong.org.co/files/867_at_BasesPND2018-2022.pdf

El Plan establece el Pacto por la Sostenibilidad, componente ambiental, orientado a

...afianzar el compromiso de las actividades productivas con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático, por medio de la adopción de las mejores prácticas y tecnologías para consolidar una economía sostenible, productiva, innovadora y competitiva, y de esta manera cumplir con la premisa de producir conservando y conservar produciendo». Así mismo, se establece que «El pacto por la sostenibilidad también define acciones para convertir a la biodiversidad y al capital natural en activos estratégicos de la Nación, al tiempo que hacen de su preservación uno de los objetivos centrales de desarrollo para el disfrute pleno de las futuras generaciones. (DNP, 2019)

Este enunciado prometedor, respecto de la relevancia del tema ambiental en la propuesta, no se refleja en la asignación sectorial de recursos establecida en el plan plurianual de inversiones, ya que para «Ambiente y Desarrollo Sostenible» se prevé contar con apenas 9,5 billones de pesos del presupuesto público en el cuatrienio, mientras que al sector «Minas y Energía» se le asignan 122,5 billones para el mismo periodo.

Respecto del enfoque regional, este Plan establece una regionalización distinta de los dos anteriores, en la cual la Amazonia vuelve a ser considerada integralmente. El enfoque plantea un análisis de vocaciones regionales, a partir del cual se priorizan en ellos la implementación diferenciada de los pactos transversales, manteniendo la lógica propuesta en los gobiernos anteriores.

En cuanto al contenido específico del Pacto Región Amazonía, el documento es limitado tanto en el diagnóstico como en las propuestas, limitándose a establecer tres objetivos generales y ambiguos:

1. *Proteger y conservar los ecosistemas de la Amazonia como garantía para la equidad intergeneracional: al desarrollar acciones encaminadas a frenar la deforestación, promover la reconversión de actividades productivas, y estabilizar la expansión de la frontera agrícola con el fin de disminuir los riesgos.*
2. *Consolidar un sistema de transporte Intermodal en la Amazonia y mejorar la prestación de servicios en las áreas rurales: solo así será posible superar el aislamiento de la región y asegurar conexión intra regional, para incrementar las relaciones de intercambios comerciales, sociales y culturales, y superar las deficiencias en la*

prestación de servicios públicos y sociales en áreas rurales aisladas y con baja conectividad.

3. *Desarrollar modelos productivos sostenibles asociados a la agro diversidad y al biocomercio de la Amazonia: que aporten en el reconocimiento y diversificación de actividades productivas y que tengan en cuenta el capital biodiverso con el que cuenta la región, así como la diversidad cultural y étnica que habita el territorio en línea con el Pacto por la Equidad de Oportunidades para Grupos Étnicos.*

Preocupa que la importancia ambiental y estratégica de la Amazonia no genere un cambio de perspectiva que lleve a la reorientación del modelo de desarrollo, y la formulación de políticas y estrategias nacionales de largo plazo orientadas a la preservación de sus valores culturales y ambientales.

El ejemplo más claro de esto lo encontramos en la meta de deforestación que se plantea el gobierno del presidente Duque para sus cuatro años de mandato. Señalábamos en el desarrollo de este documento cómo, lejos de carecer de relevancia jurídica, los tratados internacionales y declaraciones de carácter ambiental suscritas por nuestra nación tienen efectos legales a nivel internacional y también doméstico. Es así como Colombia se comprometió a cumplir los acuerdos internacionales contra la deforestación y el cambio climático, los cuales asumió en el Acuerdo de París de 2015 y en los convenios de colaboración con países como Noruega, Reino Unido y Alemania. Estos compromisos fueron reforzados con el fallo (STC4360-2018 de abril de 2018) de la Corte Suprema de Justicia colombiana que reconoce a la Amazonia como sujeto de derechos y que indica que la conservación del bioma amazónico es una obligación

nacional y global. Por lo anterior, la Corte Suprema ordenó la construcción de un Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (PIVAC) que elimine las emisiones de gases efecto invernadero (GEI).

Contario a esto, en el actual Plan Nacional del Desarrollo que se presentó al Congreso, se propone disminuir el límite anual de hectáreas de bosques que serán deforestadas. En vez de tomar o reducir el límite de 90.000 hectáreas anuales que asumió (e incumplió) el gobierno anterior, se propone mantener la inaceptable situación actual, es decir, la tala de 220.000 hectáreas de bosques al año (Rodríguez, 19 de marzo de 2019).

Esta situación es grave, ya que en el nuevo Boletín de Alertas Tempranas de deforestación del Ideam, para el cuarto trimestre de 2018 (octubre, noviembre y diciembre), se identificaron situaciones complejas para la Amazonia colombiana: la región concentró el 75 % de las alertas; cinco de los seis principales núcleos de deforestación están en la Amazonía; Cartagena del Chairá (Caquetá) es el municipio más deforestado del país; entre las áreas protegidas del Sistemas de Parques Nacionales Naturales más afectadas por este fenómeno están las amazónicas de Tinigüa, Serranía de Chiribiquete y La Macarena.

Es un momento clave para que todos nos hagamos parte de este «pacto por la conservación de la diversidad cultural y biológica de la Amazonia colombiana». En él, entre otros, se debe subsanar o dar más relevancia al papel protagónico de los pueblos indígenas, no solo porque de los 48 millones de hectáreas que tiene la Amazonia, aproximadamente 26 son resguardos indígenas, sino también porque los sistemas de conocimiento y manejo territorial de los pueblos indígenas han garantizado la conservación de gran parte de la Amazonia en una cultura de paz (Guio, 2018).

Referencias bibliográficas

- ACP, Asociación Colombiana del Petróleo. (2019). *Informe Estadístico Petrolero*. Bogotá.
- Calle, H. (2019). El patrón del Guaviare. *Diario El Espectador*.
- Carrizosa, J. (2016). *Deforestación, políticas nacionales y derechos de los pueblos indígenas en la Amazonia colombiana*. Bogotá.
- DeJusticia. (2018). *La declaración de derechos campesinos sí podría proteger al campesino colombiano*. Bogotá.
- Diario Gestión. (2019). Perú establece bases militares en la Amazonía para combatir la minería ilegal. *Diario Gestión*.
- DNP, D. N. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014 2018 Todos por un Nuevo País*. Bogotá.
- DNP, D. N. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018 2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. Bogotá.
- DNP, Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Diagnóstico Territorial Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonia Colombiana*. Bogotá.
- DNP, Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Diagnóstico Territorial Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonia Colombiana*. Bogotá.
- FCDS, F. C. (2018). *Interpretación geográfica del Plan Maestro Intremodal de Transporte*. Bogotá.
- FCDS, Fundación Conservación y Desarrollo Sostenible. GEF-CA. Mesa técnica ambiental para recomendaciones a proyectos de infraestructura vial. (2019). *Recomendaciones al sector transporte para la conservación de la Amazonia Colombiana*. Documento en construcción. Bogotá.
- Gudynas, E. (2018). *¿Militarizar los extractivismos mineros sudamericanos?*
- Gudynas, E. (2019). Embrollo del desarrollo ¿Se militariza la gestión ambiental y territorial? *Diario El Espectador*.
- Guio Rodríguez, C. (2018). El posconflicto y los impactos de la minería en la Amazonía oriental colombiana. *Revista Semillas*.
- Gutierrez, F., & Acosta, L. (2004). Perfiles urbanos en la Amazonia colombiana. Un enfoque para el desarrollo sostenible. *Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI*.
- Heck, C., & Ipenza, C. (2014). *Las rutas del oro ilegal, estudios de caso en cinco países*. Lima, Perú.
- Hurtado, L. (2016). Conflictos territoriales y formación territorial en las fronteras internas colombianas. La Sierra de La Macarena, 1948-2013. *Geografías Superpuestas*, Universidad Federal Fluminense, Brasil.
- IDEAM. (2011). *Escenarios de deforestación para la toma de decisiones: propuesta metodológica y ámbito de aplicación*. Bogotá.

- IDEAM. (2016, 2017 y 2018). *Monitoreo de Superficie de Bosque y Deforestación*. Bogotá.
- IDEAM. (2017). *Informe del Estado del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables 2016*. Bogotá.
- IDEAM. (2018). *Caracterización de las principales causas y agentes de la deforestación a nivel nacional 2005 - 2015*. Bogotá.
- IDEAM. (2018). *Resultados del monitoreo a la deforestación 2017*. Bogotá.
- IDEAM. (2019). *Décimo Séptimo Boletín de Detecciones Tempranas de Deforestación - Cuarto trimestre de 2018*. Bogotá.
- IDEAM, I. d. (2018). *Caracterización de las principales causas y agentes de la deforestación a nivel nacional. Periodo 2005-2015*. Bogotá.
- IDEAM, I., IAvH, I., IGAC, I., INVEMAR, I., & MADS, M. (2017). *Ecosistemas continentales, costeros y marinos de Colombia*. Bogotá.
- IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA. (2017). *Tercera Comunicación Nacional de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Bogotá.
- IGAC, I. G. (2018). *Cartografía Básica Digital Integrada. República de Colombia. Escala 1:100.000*. Bogotá.
- Latorre, J. P. (2019). *Avance de la política y normativa agroindustrial en la Amazonia colombiana. Documento en construcción*. Bogotá.
- Little, P. (2013). *Megaproyectos en la Amazonia. Un análisis geopolítico y socioambiental con propuestas de mejor gobierno para la Amazonia*. Lima, Perú.
- MADS, M. d. (2010). *Estrategia Nacional para la Conservación y la Sostenibilidad Cultural, Ambiental y Económica de la Amazonia Colombiana*. Bogotá.
- Malagón, J. (2016). *La competitividad de sector de hidrocarburos en las diferentes tregiones de Colombia*. Bogotá: Cuadernos PNUD.
- Mateus, L. (2018). *Modelo agroindustrial en el Meta «borrón y cuenta nueva» a favor del gran capital*. Revista Semillas.
- Min Transporte. (2011 y 2016). *Transporte en cifras -Estadísticas 2010 y 2015-*. Bogotá.
- Min Transporte. (2017). *Cartografía nacional de carreteras*. Bogotá.
- Min Transporte. (2017). *Plan Maestro de Transporte Intermodal*. Bogotá.
- MinAmbiente, IDEAM. (2018). *Bosques Territorios de Vida - Estrategia Integral de Control a la Deforestacion y Gestión de los bosques-*. Bogotá.
- Moreno, R. (2012). *Incentivos económicos a la conservación – un marco conceptual*. Lima, Perú: USAID.
- Munar, M. C. (2018). *El posconflicto en los territorios indígenas de la Amazonia colombiana*. Bogotá: Fundacion GAIA Amazonas.

Negrete, R. (2017). *Análisis de la implementación de la estrategia REDD+ en la Amazonia (sin publicar)*. Bogotá: Fundación GAIA Amazonas.

Ochoa, D., Rojas S., A., & Ortiz, N. (2011). *Retos para un desarrollo sostenible, Transformaciones en la Amazonia Colombiana*. Bogotá.

OTCA, O. d., & PNUMA, P. d. (2009). *Perspectivas del medio ambiente en la Amazonia –GeoAmazonia–*.

Planeación, D. N. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010 2014 «Prosperidad para Todos» resumen ejecutivo*. Bogotá.

PNN, P. N. (2011). *La Estrategia Integral y Diferenciada de Reordenamiento Territorial y Resolución de los Conflictos por Uso, Ocupación y Tenencia en las Áreas Protegidas y sus Áreas de Influencia*. Bogotá.

Rodríguez, C. (2018). Niños, adultos y deforestación. *El Espectador*.

Rodríguez, D., Rodríguez, C., & Durán, H. (2017). *La paz ambiental, retos y propuestas para el posacuerdo*. Bogotá: DeJusticia.

Sentencia T 01, T 01 (Corte Constitucional Enero de 2019).

SIMCI, S. d. (2018). *Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

SINCHI. (2010). *Monitoreo de los bosques y otras coberturas de la Amazonia colombiana, datos del año 2007*. Bogotá.

SINCHI. (2014). *Informe final del análisis de motores, agentes y causas subyacentes de la deforestación para el área del «Proyecto de implementación temprana REDD en la Amazonia colombiana, localizado en el sector noroccidental del departamento del Guaviare y del área de referencia» (Patrimonio Natural; Instituto Amazónico de Investigaciones científicas SINCHI; Grupo de gestión de información ambiental y zonificación del territorio: Amazonia Colombiana GIAZT ed.)*. Bogotá.

SINCHI. (2016). *Monitoreo de los bosques y otras coberturas de la Amazonia Colombiana a escala 1:100.000. Cambios multitemporales en el período 2012 al 2014 y coberturas del año 2014*. Bogotá.

SINCHI, & WWF. (2015). *Identificación de los motores, agentes y causas subyacentes de la deforestación en el Departamento del Putumayo: Valle del Sibundoy, municipios de Villagarzón y Puerto Leguízamo. Informe técnico final del convenio Sinchi-WWF*. Bogotá.

ideas verdes es una publicación seriada de la Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia, puede ser consultada en versión digital en:

co.boell.org

Contacto:

co-info@co.boell.org

Últimos números publicados:



Número 15
Marzo 2019



Número 16
Abril 2019



Número 17
Abril 2019



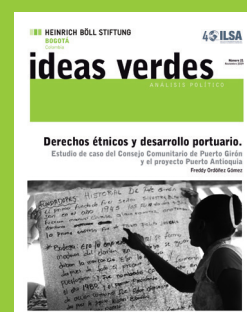
Número 18
Mayo 2019



Número 19
Agosto 2019



Número 20
Octubre 2019



Número 21
Noviembre 2019



Número 22
Diciembre 2019

Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia

Florian Huber
Calle 37 No. 15-40
Bogotá
Colombia

T 0057 1 37 19 111
E co-info@co.boell.org
W co.boell.org

Créditos

Edición	Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia
Fecha de publicación	Diciembre 2019
Ciudad de publicación	Bogotá D.C.
Responsables	Florian Huber, Natalia Orduz Salinas y Ángela Valenzuela Bohórquez
Contenido	Adriana Rojas Suárez: Ingeniera Catastral y geodesta experta en análisis espacial y sistemas de información geográfica con más de 15 años de experiencia en procesos de conservación, trabajando desde entidades oficiales y ONG especializadas en trabajo en la Amazonia Colombiana. Actualmente se encarga de desarrollar la línea transversal de Sistemas de Información Geográfica en la Fundación Gaia Amazonas. Camilo Andrés Guio Rodríguez: Abogado especializado en Derecho Ambiental, con experiencia en análisis de políticas públicas e iniciativas de desarrollo y sus impactos en el ordenamiento territorial y la conservación de la Amazonía desde una perspectiva integral de los derechos humanos. Trabajó en Parques Nacionales Naturales y la Defensoría del Pueblo de Colombia, así como en ONG de la Amazonía y entidades de Cooperación Internacional. Actualmente se desempeña como Subdirector de la Fundación Gaia Amazonas.
Revisión de textos	Diana Castro
Diseño gráfico	Rosy Botero
ISSN	2590-499X

Las opiniones vertidas en este paper son de los autores y no necesariamente las de la Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia. Todos los artículos y fotografías se publican bajo la Licencia de Creative Commons: CC BY-NC-ND 3.0

