An aerial photograph showing a stark contrast between a cleared, brownish-green area on the left and a dense, lush green forest on the right. The cleared area is filled with fallen tree trunks and branches, indicating recent deforestation. The forest on the right is thick and vibrant green, representing the remaining natural habitat.

Análisis político y económico de la deforestación en regiones afectadas por el conflicto en Colombia

**Caso de Caquetá, Meta y
Guaviare**

Mayo 2020

Análisis político y económico de la deforestación en regiones afectadas por el conflicto en Colombia:

Caso de Caquetá, Meta y Guaviare

Juanita Lopez

Directora

Juan Pablo Ruíz

Coordinador técnico

Luisa Suarez

Coordinadora operativa

Natalia Garzón

Asistente de investigación

Juan Esteban Sanabria

Asistente de investigación

Sebastian Lema

Asesor temático

Yenly Mendez

Asesora temática

Este documento se realizó con el apoyo financiero del Reino Unido. El análisis, opiniones y recomendaciones aquí contenidas pertenecen exclusivamente a KPMG y, no reflejan necesariamente la posición del Gobierno Británico ni su representación en Colombia.

© 2020 KPMG S.A.S. y KPMG Advisory, Tax & Legal S.A.S., sociedades colombianas por acciones simplificadas y firmas miembro de la red de firmas miembro independientes de KPMG afiliadas a KPMG International Cooperative ("KPMG International"), una entidad suiza. Derechos reservados Tanto KPMG como el logotipo de KPMG son marcas comerciales registradas de KPMG International Cooperative ("KPMG International"), una entidad suiza.

Contenido

<u>1. Introducción</u>	13
<u>2. Contexto actual de los bosques en Colombia</u>	17
<u>3. Motores de la deforestación</u>	23
<u>3.1. Modelo de concentración de tierras y ganadería extensiva</u>	23
<u>3.2. Mercado de cultivos ilícitos</u>	30
<u>3.3. Infraestructura</u>	32
<u>3.4. Minería</u>	33
<u>3.5. Agroindustria</u>	34
<u>3.6. El post-acuerdo y el estado actual de la deforestación en Colombia</u>	
<u>4. Diseño inconsistente de políticas para la conservación del bosque en áreas afectadas por el conflicto</u>	45
<u>4.1. Las políticas agrícolas como motor de la ocupación de la tierra</u>	45
<u>4.2. Política forestal, medio ambiente y desarrollo rural</u>	48
<u>4.3. Política de consolidación de la paz</u>	62
<u>4.4. Política de seguridad</u>	64
<u>5. Actores vinculados en la dinámica del uso sostenible del bosque y la deforestación</u>	68
<u>5.1. Los actores institucionales</u>	69
<u>5.2. Actores de la sociedad civil</u>	72
<u>5.3. Actores habilitadores</u>	76
<u>5.4. Actores habilitadores de la sociedad civil</u>	75
<u>5.5. Otros actores</u>	77

<u>6. Análisis sistémico de los obstáculos al uso sostenible de los bosques y la dinámica de la deforestación en las regiones afectadas por el conflicto</u>	81
<u>6.1. Principales motores de la deforestación</u>	81
<u>6.2. Interrelación entre los motores de la deforestación</u>	86
<u>6.3. Análisis territorial de los motores de deforestación</u>	89
<u>6.4. Análisis de los actores involucrados</u>	91
<u>6.5. Análisis de políticas</u>	93
<u>6.6. Relación entre los motores de la deforestación y el llamado a la acción</u>	96
<u>7. Recomendaciones</u>	99
<u>7.1. Aspectos específicos para considerar al definir la cooperación internacional</u>	100
<u>7.2. Recomendaciones y pasos siguientes</u>	100
<u>8. Referencias</u>	106
<u>9. Anexos</u>	129
	134

Figuras

Figura 1. Cobertura de bosques 2016 (Fuente: SIAC).....	18
Figura 2. Principales categorías de conservación: Zonas de Reserva Forestal (ZRF) – Ley Segunda; Parques Nacionales Naturales y Resguardos indígenas (Resguardos indígenas). Fuente IDEAM (2019).	19
Figura 3. Densidad poblacional. El mapa muestra la baja densidad poblacional en la región de la Amazonía.	21
Figura 4. Evolución del GINI de tierras colombianas 1988-2014 y comparación entre regiones del mundo (Fuente: Elaboración propia basada en reportado en OCDE, 2017; OXFAM, 2017).....	25
Figura 5. Porcentaje de tierras controladas por el 1% de los propietarios. Fuente: OXFAM (2017).....	25
Figura 6. Conflictos de uso del suelo entre vocación y uso real (IGAC, 2012).	27
Figura 7. Conflictos de uso del suelo entre vocación y uso real. Fuente: (IGAC, 2012). ..	29
Figura 8. Red de carreteras. (Fuente: FCDS, 2019).....	31
Figura 9. Puntos críticos de deforestación. Fuente IDEAM (2019).	35
Figura 10. Deforestación en la Amazonía en comparación con los totales nacionales. Fuente: (IDEAM, 2019).....	36
Figura 11. Contraste de tamaños de polígonos de deforestación (Fuente: IDEAM, 2019).	38
Figura 12. Áreas deforestadas por municipios críticos 2018-2019 (Fuente: FCDS, 2019).	39
Figura 13. Fincas ganaderas que crecen en los seis municipios más afectados por la deforestación (Fuente: Fundación para la conservación y el Desarrollo sostenible, 2019).	40
Figura 14. Frontera agrícola y bosque actual.....	43
Figura 15. Línea de tiempo de las principales regulaciones de protección del medio ambiente y uso de la tierra.	49
Figura 16. Motores de la deforestación agrupados.	82

Figura 17. Niveles de macro a micro de los grupos.	88
Figura 18. Relación de los motores a la deforestación.....	89
Figura 19. Diferencias regionales en la incidencia de los motores.....	91
Figura 20. Poder/interés: actores involucrados.....	93
Figura 21. Relación de drivers con actores	94
Figura 22. Efectividad/interés de las políticas de conservación.....	96

Tablas

Tabla 1. Preguntas de investigación	15
Tabla 2. Área afectada por la deforestación Fuente: (IDEAM, 2019).	42
Tabla 3. Áreas Protegidas y Estructura Ecológica Principal (Fuente: Corazón de la Amazonía, 2019)..	51
Tabla 4. Los órganos coordinadores del SINA	53
Table 5. Categorías de actores involucrados en la dinámica de la deforestación.	70
Tabla 6. Zonas de Reserva Campesina en la Amazonía Colombiana.	79
Tabla 7. Motores agrupados por grupo y orden de relevancia.	87
Tabla 8. Recomendaciones y pasos a seguir.	128

Acrónimos

AFOLU	Agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra
AFP	Acuerdo Final de Paz
CONALDEF	Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y Otros Delitos Asociados
CSSF	Fondo para el Conflicto, la Seguridad y la Estabilidad
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FARC - EP	Fuerzas armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército
ZRF	Zonas de Reserva Forestal
PIB	Producto Interno Bruto
GEI	Gases de efecto invernadero
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
INDERENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente
PNN	Parque Natural Nacional
PDET	Programas de desarrollo con enfoque territorial
PEA (por sus siglas en inglés)	Análisis político y económico
PSA	Pago por servicios ambientales
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
ZRC	Zonas de Reserva Campesina
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SINCHI	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas
BHT	Bosque Húmedo Tropical

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento, encargado por el Gobierno Británico, tiene como objetivo analizar la dinámica de la deforestación en las regiones de Colombia afectadas por el conflicto, con el fin de entender los factores políticos, sociales y económicos que están impulsando la deforestación y la forma en que estos factores pueden afectar los esfuerzos para responder al fenómeno. El texto proporciona un análisis sistémico de la deforestación, analizando las principales causas generadoras, actores vinculados y la manera en que interactúan entre sí. A partir del análisis resultante, llevado a cabo en el último trimestre de 2019, se presentan recomendaciones que le permitan al Reino Unido enfocar sus esfuerzos de cooperación para hacer frente a la deforestación en Colombia en el marco del Fondo para el Conflicto, la Seguridad y la Estabilidad (CSSF por sus siglas en inglés).

Entre 2013 y 2018, un millón de hectáreas han sido deforestadas, ubicando a la nación en el doceavo lugar entre los países que más han deforestado con respecto a su área total y en el cuarto lugar con respecto al área total de bosque tropical. Según el último informe de Detección Temprana de Deforestación del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), en 2018, cinco de los seis puntos con mayor actividad de deforestación ocurrieron en la región amazónica y sus alrededores. Los departamentos de Guaviare, Caquetá y Meta representaron respectivamente el 17%, 23% y 24% del área total deforestada. Este estudio se centra en estos tres departamentos, prestando especial atención a la dinámica de la

deforestación dentro de los diferentes parques nacionales y resguardos indígenas, así como, en la frontera agrícola, donde las dinámicas de transformación del bosque continúan creciendo.

La mayor parte de la región amazónica de Colombia ha estado aislada de la influencia del gobierno y la inversión pública. Rigiéndose por sus propias dinámicas que han llevado a la continua transformación del bosque tropical en tierras agrícolas para ganadería, a pesar de no ser tierras aptas para este fin, y con la consecuente expansión de la frontera agropecuaria. Sólo recientemente la selva amazónica ha adquirido visibilidad a nivel nacional y mundial como un ecosistema estratégico en el marco de la lucha contra el cambio climático. Al mismo tiempo la promoción de la conservación y el uso sostenible de los bosques han ido cobrando relevancia en la agenda pública.

Agentes del desarrollo económico como motores de deforestación

La acumulación de tierras, favorecida por la baja tributación de las tierras rurales en Colombia, ha llevado a la consolidación de un modelo de ganadería caracterizado por la desigualdad en la tenencia de la tierra, que ha provocado sistemáticamente la deforestación y la expulsión de los campesinos del interior de la frontera agrícola, hacia los bosques tropicales. En menor escala, la deforestación ha sido impulsada por el crecimiento demográfico, las grandes inversiones en infraestructura y la apropiación de baldíos nacionales.

Los departamentos de Guaviare, Caquetá y

Meta son de los departamentos del país más dedicados a la ganadería y al pastoreo a pesar de su vocación forestal y agrícola. Según el último censo agrícola, más del 75% de sus tierras agrícolas están destinadas para pastoreo (DANE, 2016). Por otra parte, el auge de los cultivos ilícitos entre las décadas de 1970 a 1990 dio lugar a una tendencia migratoria hacia diferentes regiones, en particular a la Amazonía donde empezaron a expandirse los cultivos de coca en la década de 1980. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), a diciembre de 2018, el área de cultivo de coca en la región (incluido el Meta) abarcaba 46.240 hectáreas. Los excedentes generados por la actividad del narcotráfico, que en muchos casos se invierten en adquisición de tierras han sido efectivos motores de la deforestación y del aumento en la concentración de la propiedad.

Otro factor que actúa como motor de la deforestación es el desarrollo de infraestructura. Las carreteras que atraviesan la zona aumentan el valor de las propiedades circundantes, favoreciendo la especulación inmobiliaria. Así mismo, estimulan la producción y el comercio de diferentes productos agrícolas, aumentando el modelo de ganadería extensiva.

Adicionalmente, la población local percibe la minería como una amenaza significativa para la región. Durante 2005 y 2010 hubo una aceleración en el crecimiento de la extracción de oro. Aunque las actividades mineras ilegales se han desarrollado en algunas áreas, su presencia sigue siendo marginal en comparación con el acaparamiento de tierras. Además, la presencia de la agroindustria a gran escala, como la palma de aceite, juegan un papel importante en la deforestación. Colombia es el mayor productor de aceite de palma en América Latina y el cuarto productor del mundo. El cultivo de palma en Colombia se ha consolidado como uno de los renglones líderes dentro de la agroindustria.

Estado actual de la deforestación en el contexto de post-acuerdo de paz

La firma del Acuerdo de Paz en 2016 y la consiguiente desmovilización de las FARC-EP y su transformación en un partido político provocó un vacío de gobierno en un territorio controlado por las FARC ante la ausencia del Estado. Esto condujo a la aparición de nuevos actores que ingresaron a la región, ahora abierta al mercado de tierras, dando lugar a un dramático aumento de la deforestación, que se ha visto agravado por ataques persistentes contra líderes sociales y ambientales. La tasa de deforestación tras la firma del Acuerdo muestra un pico en 2017, cuando se perdieron 219.973 hectáreas de bosque, la cifra más alta en los últimos años.

La Reforma Rural Integral (RRI) propuesta en el Acuerdo de Paz busca abordar la concentración histórica de la propiedad, vinculada al abandono y la marginación de las poblaciones rurales. Con este fin, la RRI incluye la creación de un *fondo de tierras* que debería asignar siete millones de hectáreas y formalizar tres millones más para los agricultores sin tierra o con poca tierra, dando prioridad a las mujeres agricultoras que fueron víctimas del conflicto. Sin embargo, un aspecto crítico de la RRI es que no propone la redistribución de la tierra, sino que únicamente propone como espacio prioritario para la asignación de tierras a los campesinos sin tierra en la frontera agrícola. En este sentido, se hace necesario promover el uso de instrumentos económicos que puedan contribuir a reducir la alta concentración de la propiedad de la tierra (por ejemplo, la introducción de un impuesto para promover el uso eficiente de la tierra).

Como parte de la RRI, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) buscan promover la sostenibilidad y la coherencia en la construcción de la paz en las regiones más afectadas por el conflicto. Los PDET integran una variedad de proyectos que buscan crear un entorno seguro y estable a

través del desarrollo económico y social sostenible. A este respecto, la política de PDET debe utilizarse para promover el uso sostenible de los bosques, proporcionando incentivos para su conservación, al mismo tiempo que se fomentan actividades económicas amigables para con el medio ambiente.

Políticas inconsistentes para el uso sostenible de los bosques

El marco regulatorio forestal colombiano ha estado a la vanguardia de las convenciones de conservación forestal, asumiendo rápidamente compromisos internacionales y promoviendo acciones progresistas. Sin embargo, estos no se han implementado efectivamente a nivel local debido a deficiencias y limitaciones institucionales, culturales y económicas. De acuerdo con la información recopilada durante el trabajo de campo, se pudo establecer que las regulaciones han promovido un modelo de conservación y restricción del uso de los recursos naturales que afecta su valor económico al obstaculizar el uso de los componentes del bosque y su uso sostenible, alentando la extracción ilegal y la destrucción del bosque para establecer pastizales.

En 2018, la Corte Suprema de Justicia emitió la sentencia T-622/2016 que declara a la Amazonía colombiana como una entidad sujeta de derechos. La sentencia reconoce que la deforestación es uno de los principales motores del cambio climático frente a lo cual considera que el gobierno nacional y las autoridades locales y regionales no están cumpliendo adecuadamente con sus compromisos de protección de la Amazonía. En consecuencia, la Corte ordenó al gobierno formular y adoptar un plan con medidas para reducir la deforestación y las emisiones de gases de efecto invernadero, con algunas estrategias de implementación nacionales, regionales y locales, junto con acciones preventivas, obligatorias, correctivas y educativas encaminadas a adaptarse al cambio climático.

Actores involucrados

El tema de la deforestación en Colombia obedece a múltiples actores, cada uno con intereses particulares: desde los encargados de la formulación y aplicación de políticas, hasta la sociedad civil, grupos indígenas, inversionistas y empresas privadas, agencias de desarrollo y organizaciones no gubernamentales, entre otros. En tal sentido, este Análisis de Economía Política (PEA por sus siglas en inglés) propone una metodología que compara a los diferentes actores vinculados en dos dimensiones: influencia y poder. La comparación muestra que las partes interesadas más importantes en la lucha contra la deforestación son el Sistema Nacional Ambiental (SINA), los grupos indígenas, las organizaciones campesinas, el Ministerio de Agricultura y el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI. En cambio, las partes interesadas más resistentes a actuar en contra de este fenómeno son los grandes inversionistas terratenientes, los narcotraficantes, los grupos armados ilegales, los ganaderos y las grandes empresas agroindustriales.

Los principales motores de la deforestación

De acuerdo con los resultados de esta investigación, las causas actuales de la deforestación en la región del Amazonas se pueden clasificar en cuatro grupos principales que se describen a continuación:

Informalidad, especulación y concentración del mercado de tierras: la estructura inequitativa en la propiedad de la tierra en el país y en la región amazónica en particular y las cuestiones estructurales sobre la tenencia de la tierra han promovido la colonización de la frontera agrícola, sumadas a los fenómenos de especulación generados a partir del Acuerdo de Paz.

Uso ilegal e informal (no oficial) de la tierra: La presencia de minería ilegal, los cultivos de uso ilícito, la ganadería extensiva y la construcción

informal de infraestructura han sido factores que han contribuido a la destrucción de los bosques.

Dificultades en el uso sostenible de los bosques: la política de conservación se ha centrado en las regulaciones de protección de no uso, que promueven la conservación de los bosques mediante el empleo de la política "no tocar, no usar". Este enfoque regulatorio restrictivo ha dado lugar a que se perciban los bosques como recursos de valor cero para las comunidades locales, lo que ha acelerado su destrucción y su transformación en zonas de producción agrícola con procesos de producción insostenibles.

Debilidad institucional y contradicción de políticas: el Estado ha promulgado históricamente varias políticas que han sido desfavorables para los bosques, promoviendo un modelo insostenible de ocupación en toda la región amazónica que ha permitido la colonización de la frontera agrícola, y la transformación de los bosques en pastizales para ganadería extensiva.

Recomendaciones

A continuación, se presentan las principales recomendaciones que se propone sean apoyadas por la Embajada del Reino Unido en Colombia y por otros donantes internacionales para hacer frente a los principales motores de la deforestación en Colombia:

- Evitar la especulación inmobiliaria en zonas de reserva forestal e informar sobre la zonificación y su delimitación de uso.
- Apoyar la provisión de títulos y derechos de uso colectivos con énfasis

en la función ecológica de la propiedad.

- Promover la implementación del catastro multipropósito.
- Promover el uso de instrumentos para reducir la alta concentración de la propiedad de la tierra, tal como un impuesto progresivo a la propiedad de la tierra.
- Apoyar la implementación de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial con criterios de sostenibilidad y fortalecer las Zonas de Reserva Campesinas.
- Fortalecer la capacidad de gobernanza al interior de los resguardos indígenas
- Apoyar la reorganización institucional dirigida a la gestión del bosque tropical húmedo como generador de bienestar e ingresos para las comunidades locales
- Desarrollar proyectos que promuevan el uso sostenible de los bosques y la conversión de la ganadería extensiva en producción ganadera sostenible a través de sistemas silvopastoriles
- Compensar a Colombia por los beneficios globales asociados a la conservación de los bosques tropicales.
- Apoyar la ejecución de la decisión de la Corte Suprema de Colombia de declarar la amazonia como sujeto de derechos, mediante la construcción de una propuesta unificada entre entidades estatales, comunidades locales y ciudadanos, para el uso sostenible del bosque, su conservación y desarrollo sostenible en la región amazónica colombiana.



01

1 Introducción

Más de la mitad del territorio total de Colombia (52%) está cubierto de bosques que se encuentran en su mayoría (60%) en la selva amazónica, un ecosistema con la mayor biodiversidad del mundo y de importancia mundial. Sin embargo, en las últimas décadas, la intervención en esta área ha estado acompañada de violencia, informalidad, desigualdad y pobreza. Alrededor del 38% de la superficie total de Colombia se utiliza para la ganadería, un área que se ha ampliado de 14,6 a 38 millones de hectáreas (ha) en los últimos cincuenta años, principalmente a expensas de la selva tropical (World Bank, 2019).

Colombia ha estado a la vanguardia de la adopción del Acuerdo de París y ha participado activamente en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Como resultado, el país ha mejorado su marco normativo y ha promovido el debate sobre la mejora de la política ambiental, la conservación de los bosques y la acción climática. Así, adoptó la sostenibilidad como un pacto transversal en su Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 (DNP, 2019), comprometiéndose a reducir las emisiones de CO₂ en 36 Millones de tCO₂e¹ durante un período de cuatro años. No obstante, con respecto a la deforestación, a pesar de los compromisos internacionales, el PND establece un objetivo modesto de reducir la tasa de deforestación en un 30% en relación con la tendencia actual, lo que significa pasar de una tasa de deforestación de 220.000 hectáreas por año en 2018 a 252.000 hectáreas por año en 2022. El objetivo se establece dada la

tendencia de deforestación que ha aumentado drásticamente en los últimos tres años tras el Acuerdo de Paz firmado con las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) en 2016. En total, se han perdido un millón de hectáreas de bosques colombianos entre 2013 y 2018, de las cuales el 61% desde 2016. Con estas cifras, Colombia ocupa el doceavo lugar entre los países con mayor deforestación por área total, el cuarto entre las áreas de bosque tropical deforestado y el séptimo por la tasa de deforestación (WRI, 2019). De hecho, el 71% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de Colombia provienen de Agricultura, Silvicultura y Otros Uso de la Tierra (AFOLU por sus siglas en inglés) (IDEAM, 2018).

Con el fin de detener la deforestación y la degradación de los bosques, el Gobierno Británico ha invertido alrededor de 165 millones de dólares en Colombia en programas relacionados con la creación de capacidad para la conservación y la gestión de los bosques, la lucha contra los delitos ambientales, la elaboración de una visión para la transición energética a medios de vida sostenibles y la promoción de la utilización sostenible de la diversidad biológica dentro y fuera de los bosques.

A la luz de lo anterior, la Embajada Británica en Colombia confió a KPMG la elaboración de un "Análisis Político y Económico (PEA por sus siglas en inglés) de la Deforestación en Regiones Afectadas por el Conflicto en Colombia" para desarrollar una comprensión profunda de la deforestación en las

¹ Kilo toneladas de dióxido de carbono

regiones afectadas por el conflicto que permita comprender las formas en que los factores políticos, sociales y económicos están impulsando la deforestación y la forma en que esos factores pueden afectar a los esfuerzos por abordar el fenómeno en regiones específicas afectadas por el conflicto. Este análisis debería servir como insumo para permitir que la Fondo para el Conflicto, la Seguridad y la Estabilidad (CSSF por sus siglas en inglés) enfoque acciones para apoyar los objetivos del gobierno colombiano en frenar la deforestación.

Según el último Informe de Detección Temprana de Deforestación del IDEAM, en 2018, cinco de las seis áreas en las que se detectó mayor actividad de deforestación ocurrieron en la región amazónica y sus alrededores, lo que representa el 69% (352.397 ha) de la pérdida total de bosques en el período 2016-2018 (IDEAM, 2018). Los departamentos de Guaviare, Caquetá y Meta² han sido los más afectados, concentrando 17%, 23% y 24% respectivamente del área total deforestada del país en el mismo período.

Siguiendo esta tendencia, el presente PEA se centra en estos tres departamentos, prestando especial atención a la dinámica de deforestación dentro de los diferentes parques nacionales y sus zonas de amortiguación, así como en la frontera agrícola, donde la dinámica de transformación forestal continúa creciendo. La deforestación es una

cuestión transversal particularmente permeada por la pobreza, los conflictos, la especulación de los precios de la tierra y el lavado de dinero, factores a los cuales es muy sensible la dinámica local.

Este documento tiene como objetivo identificar los principales obstáculos y cuellos de botella que limitan la implementación de medidas efectivas para hacer frente a la deforestación, teniendo en cuenta la visión y la motivación de los diferentes actores, incluidas las instituciones nacionales y regionales, así como los actores territoriales. La economía política de la deforestación abarca dinámicas multidimensionales e intersectoriales, que dependen de una red de actores diversos con múltiples niveles de poder e influencia.

Para captar estos determinantes, se llevaron a cabo una serie de diálogos y entrevistas con diversos tipos de actores, tales como, comunidades, líderes sociales, expertos clave, sociedad civil, gobiernos locales e instituciones nacionales, que tuvieron lugar en Bogotá, San Vicente del Caguán, La Macarena, San José del Guaviare y Florencia en septiembre y octubre de 2019 (ver Anexo A).

El documento se basa en un análisis orientado a los problemas para responder a las preguntas planteadas en la tabla 1

² Este estudio se concentra en la región Amazonía, sin embargo, en el análisis también se incluye el departamento del Meta que pertenece a la región Orinoquía.

¿Cuáles son los mecanismos formales e informales que regulan los bosques y el uso de la tierra en áreas afectadas por el conflicto armado en la Amazonía?

¿Qué medidas (públicas, privadas, sociedad civil) se han tomado para combatir la deforestación?

¿Cuáles son las medidas clave para abordar la deforestación en las zonas más afectadas?

¿Quiénes son los principales tomadores de decisiones sobre el uso de los bosques y la tierra?

¿Cuáles son las causas de tipo social, criminal, económicas, ambientales y de conflicto, que promueven la deforestación en las zonas críticas?

¿Cómo afectan las causas e impactos de la deforestación a personas de diferentes géneros y comunidades?

¿Cómo deben llevarse a cabo las intervenciones para tener el mejor impacto y gestionar los riesgos?

Tabla 1. Preguntas de investigación

El documento está estructurado en cinco capítulos:

- **El capítulo 1** muestra la distribución y el contexto de los bosques colombianos.
- **El capítulo 2** presenta los vínculos entre un modelo económico que históricamente ha estado dominado por la concentración de tierras y la exclusión de los campesinos de las tierras productivas, que, por un lado, promovió la colonización de la Amazonía al fomentar la transformación de los bosques y, por otro, está en la génesis del conflicto armado mismo, siendo la Amazonía la sede de las operaciones de las FARC.
- **El capítulo 3** revisa cómo la falta de una visión unificada en torno a la Amazonía ha dado lugar a políticas contradictorias, incentivos perversos y enormes brechas entre las regulaciones y las dinámicas territoriales que realmente existen.
- **El capítulo 4** describe todos los actores involucrados en la deforestación o en la conservación de la selva amazónica.
- **El capítulo 5** resume cómo interactúan los principales motores, actores y políticas desde un enfoque sistémico.
- Y, finalmente, **el capítulo 6** presenta las principales conclusiones y recomendaciones del informe.



02

2 Contexto actual de los bosques en Colombia

Colombia tiene una superficie total de 207.040 millones de ha, de las cuales 114.174 millones (56%) están en tierra firme y 92.866 millones (44%) están en el mar. El país se encuentra en una zona ecuatorial, también conocida como un punto crítico tropical (IGAC, 2019). Es el hogar de alrededor del 10% de las especies del mundo y variados ecosistemas (Romero Ruiz' et al., 2008), convirtiéndolo en el segundo país más biológicamente diverso del mundo³: Los bosques naturales cubren el 52% (59.311 millones de ha) de la superficie total de la tierra (IDEAM, 2018), lo que representa la sexta área de bosque natural primario más grande del mundo (FAO, 2018).

Los bosques naturales están distribuidos por todo el territorio nacional, pero están especialmente agrupados en dos regiones: La Plataforma del Pacífico, también llamada el Chocó biogeográfico⁴ y la región del Amazonas, situada en la zona sud oriental del país. Esta última cubre 48 millones de hectáreas divididas en seis departamentos o divisiones políticas: Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, donde se distribuye el 50% de la superficie forestal total del país (MADS, 2013). La Figura 1 muestra la distribución de los bosques y la Figura 2 muestra las principales categorías de conservación que se discutirán en la sección 4.

³ Más diversa en términos de aves y orquídeas; segunda más diversa en términos de plantas y anfibios (SIAC, 2019).

⁴ La región del Pacífico tiene un área de 18,740 kilómetros cuadrados, que incluye áreas en cuatro departamentos como Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Chocó.

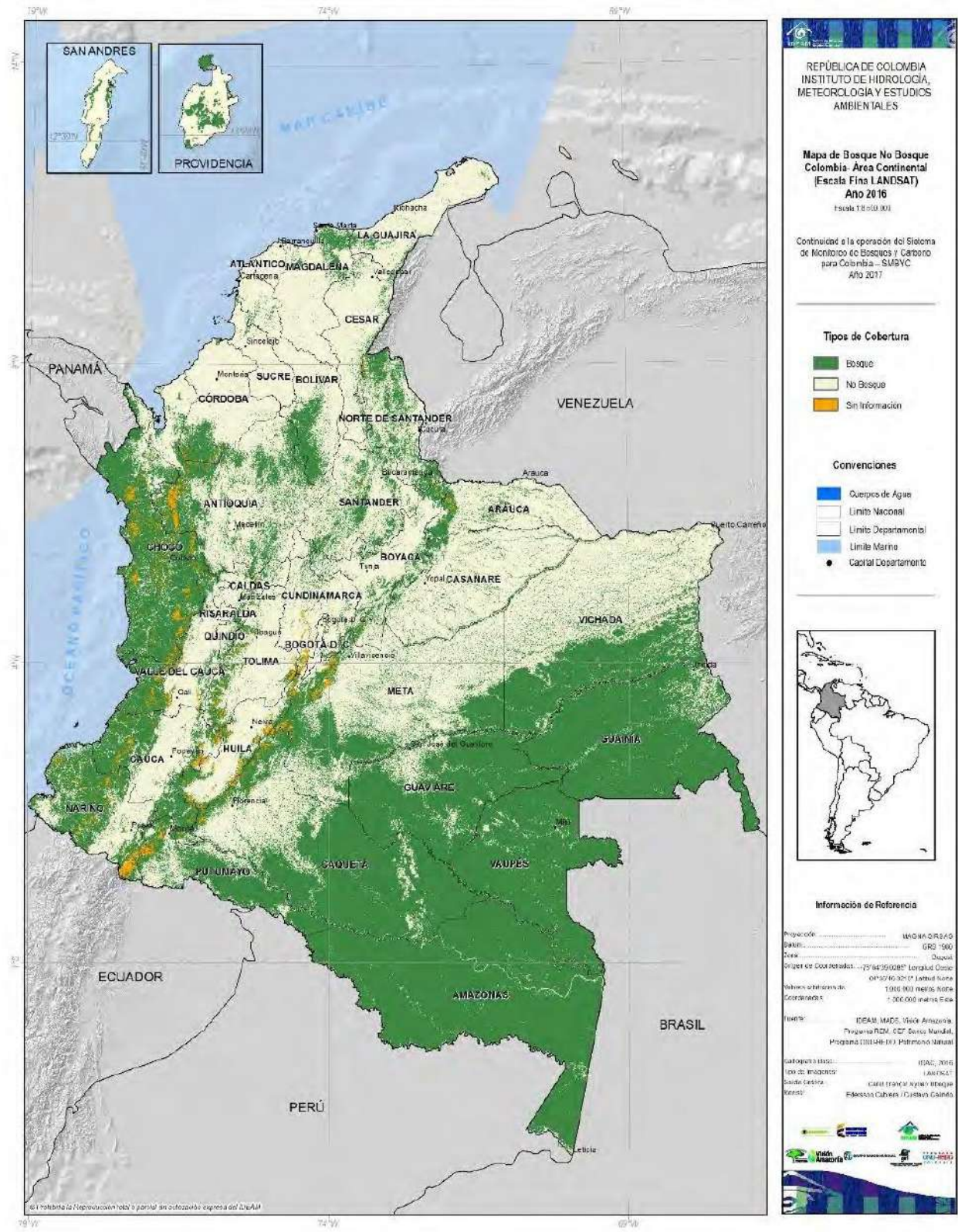


Figura 1. Cobertura de bosques 2016 (Fuente: SIAC)

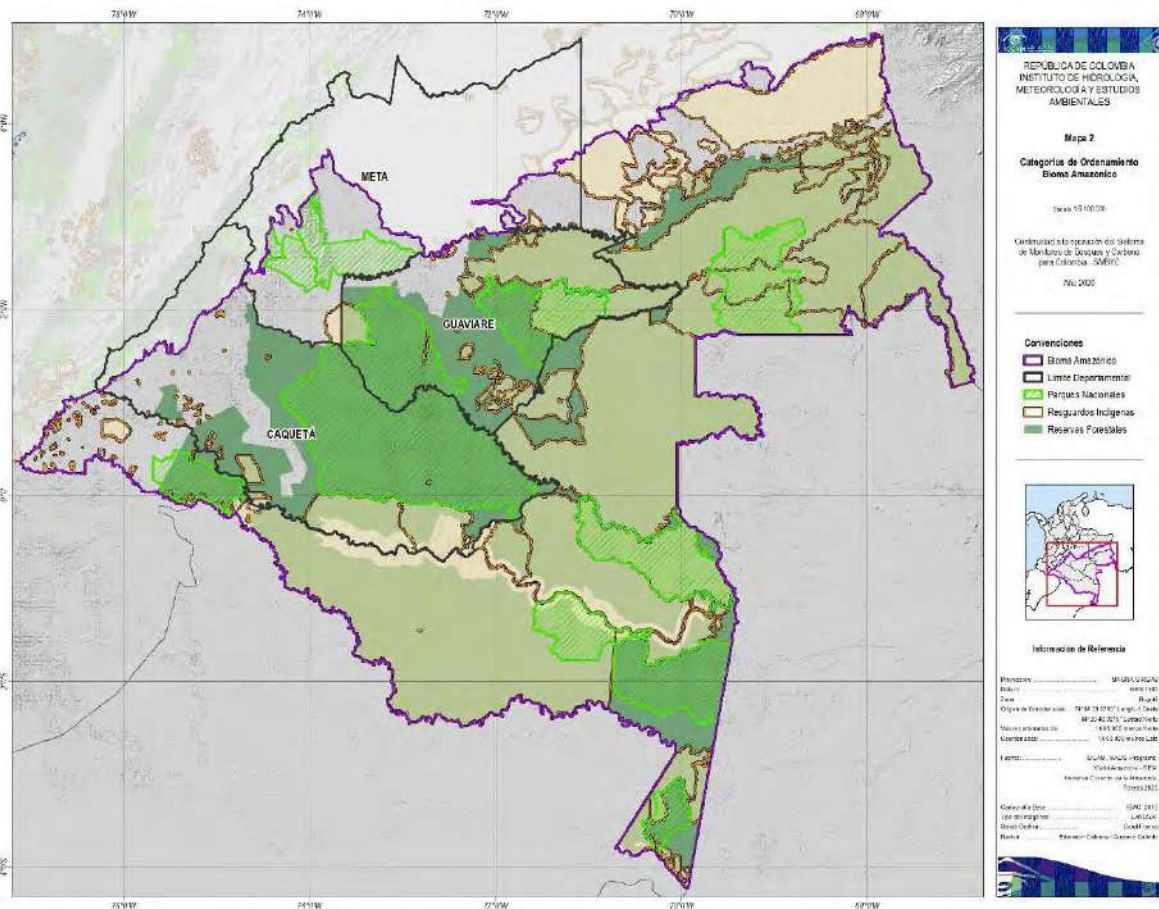


Figura 2. Principales categorías de conservación: Zonas de Reserva Forestal (ZRF) – Ley Segunda; Parques Nacionales Naturales y Resguardos indígenas (Resguardos indígenas). Fuente IDEAM (2019).

Los datos de 2019 indican que Colombia tiene aproximadamente 18 millones de hectáreas de áreas naturales continentales protegidas bajo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), que incluyen parques naturales nacionales y regionales, distritos nacionales de manejo integrado, reservas forestales protegidas

nacionales y regionales y reservas naturales de la sociedad civil, entre otros. Estas áreas se superponen parcialmente con las zonas de reserva forestal (ZRF)⁵, resguardos indígenas o territorios afro en el Pacífico. En el caso de la Amazonía, el 72% del territorio está delimitado bajo la figura de ZRF y existen catorce áreas protegidas si

⁵ Las zonas de reserva forestal fueron establecidas por la Ley Segunda de 1959, con el objetivo de promover el desarrollo de la economía forestal, la protección del suelo y la vida silvestre. La ley restringió el uso de estas áreas a cualquier uso productivo, a menos que se demostrará que el terreno era adecuado para ese propósito (Esta cifra se analizará más adelante en el apartado 3.1). Se definieron siete grandes zonas de reserva forestal (ZRF) en el país: Pacífico, Central, Río Magdalena, Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía de Los Motilones, Cocuy y Amazonia; con un área inicial de 65.280.321 hectáreas, que contiene la gran mayoría de los ecosistemas forestales del país (IDEAM et al., 2011).

incluimos el departamento de Meta (región de Orinoquía) (IDEAM, 2018). Las áreas más relevantes del SINAP para el propósito de este estudio son los parques naturales nacionales (PNN) de la Cordillera Los Picachos (Meta-Caquetá); PNN Sierra de la Macarena y PNN Tinigua (Meta); PNN Chiribiquete (Caquetá-Guaviare), PNN La Paya (Putumayo) y la Reserva Natural Nukak (Guaviare-Vaupés).

La región amazónica tiene una baja densidad de población. Solo el 2,3% de la población total del país lo habita. De acuerdo con las categorías estándar para medir la riqueza, la región muestra varias manifestaciones de pobreza como el déficit en educación y la falta de prestación de servicios públicos domiciliarios: más del 45% de su población presenta necesidades básicas insatisfechas y su participación en el PIB nacional es cercana al 1% (Meisel-Roca et al., 2013). Además, los grupos indígenas representan el 13,2% de la población agrupada en 185 resguardos indígenas que ocupan un área de 26.217 millones de hectáreas, lo que equivale al 54,18% del total del territorio⁶.

Las siguientes secciones mostrarán que, aunque hay algunas capitales departamentales y centros poblados desarrolladas (Figura 3) principalmente

a través del comercio y los excedentes de la ganadería tradicional y la coca, la región amazónica está dominada por enormes territorios de bosque despoblados que han sido tierra de nadie. Desde la década de 1960, las continuas oleadas de colonos⁷ en busca de tierras y oportunidades económicas se han establecido en los baldíos de la nación⁸ dando lugar a las dinámicas informales de tenencia de la tierra que hoy predominan. Aislada de la influencia del gobierno y la inversión pública, el desarrollo de la región ha estado determinado por dinámicas propias que han llevado a la continua transformación del bosque en tierras para la ganadería - a pesar de ser tierras inadecuadas para este propósito (González et al, 2018) - y la expansión de la frontera agrícola. Como se mencionó antes, sólo recientemente la selva amazónica ha adquirido visibilidad a nivel nacional y mundial como un ecosistema estratégico global en el marco de la lucha contra el cambio climático, y la conservación y el uso sostenible de los bosques se ha convertido en parte de la agenda nacional. La sociedad y el gobierno están reevaluando el valor del bosque y la importancia de su conservación y uso sostenible.

⁶ La Ley 89 de 1980 y el Decreto 2164 de 1995 regulan los resguardos indígenas. Se define como una institución jurídica y sociopolítica de carácter especial, integrada por una comunidad o partido indígena, que, con un título de propiedad comunitaria, es el propietario de su territorio y se rige para su gestión y vida interna, por una organización ajustada a la jurisdicción indígena o a sus patrones y tradiciones culturales. Fuente: <http://siatac.co/web/guest/productos/territorios-ancestrales/resguardos-indigenas#targetText%3DEn%20la%20Amazonia%20Colombiana%20habitan%2Cdel%20total%20del%20territorio%20amaz%C3%B3nico>

⁷ En Colombia, el término *Colono* se aplicó a una variedad de campesinos. Los arrendatarios cuyos contratos les exigían limpiar o abrir nuevas tierras en fincas a menudo se llamaban *Colonos*. La misma designación también se aplicó a los trabajadores en plantaciones de azúcar, mineros en algunas partes del país y colonos en tierras estériles. Ignorando la diversidad de usos coloquiales, la jurisprudencia colombiana dio sentido legal al término. Legalmente, son personas que cultivan tierras o crían ganado en pedazos de tierra sin haber escrito el título del territorio explotado (Le Grand, 1988).

⁸ Según la legislación colombiana, un *baldío* o una tierra baldía un bien inmueble de la Nación y ubicado en zonas rurales que, en general, debe ser otorgado a quienes lo ocupan y cumplen con los requisitos establecidos por la ley (*CAPÍTULO 1. Baldíos Nacionales—Generalidades*, s. f.).



03

3 Motores de la deforestación

3.1 Modelo de concentración de tierras y ganadería extensiva

La colonización de los territorios fronterizos había sido alentada por el gobierno central como un legado de la época colonial, cuando la corona española promovió el uso de la tierra ociosa al otorgar títulos a los ciudadanos que estaban dispuestos a explotarla. En el siglo XIX, la ganadería se convirtió en un mecanismo para demostrar la propiedad de los terrenos baldíos que fueron progresivamente colonizados (FAO, 2018). La deforestación fue impulsada a menor escala por el crecimiento de la población, las grandes inversiones en infraestructura ferroviaria y la mayor apertura de grandes áreas de terreno público para la colonización (González et al., 2018).

La expansión de la economía agraria se había utilizado como la principal estrategia de desarrollo económico desde finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX. A medida que la economía se hizo más global, la liberalización del comercio y la exportación de recursos naturales aumentó la presión sobre la producción agrícola y automáticamente en las tierras fronterizas. Este modelo económico de exportación promovió el uso y la acumulación de tierras para producir productos básicos que podrían ser exportados a los principales mercados desarrollados en los Estados Unidos y Europa (Fajardo, 2009).

Los grandes terratenientes y los

empresarios agrarios aprovecharon los mercados extranjeros de productos básicos y la política local para construir fortunas y expandir sus tierras más allá de la frontera agrícola. La acumulación de tierras estimulada por la baja tributación en las zonas rurales en Colombia llevó a la consolidación de un modelo ganadero extensivo insostenible⁹ caracterizado por la desigualdad en la tenencia de la tierra que ha llevado sistemáticamente a la expulsión de campesinos de las regiones centrales de Colombia, generando un frente de colonización que desde entonces ha empujado la frontera agrícola hacia el Amazonas, entre otras regiones de selva tropical, donde la tierra estaba disponible y era fácil de apropiarse ya que se trataba en su mayoría de los baldíos de la nación, lo que también motivaba la expectativa de la concesión de títulos de propiedad de la tierra.

Durante la segunda mitad del siglo XX, hubo varios intentos fallidos de llevar a cabo reformas agrarias en las décadas de 1940, 1960 y 1994 para redistribuir tierras, especialmente tierras no cultivadas o subutilizadas, a campesinos pobres y sin tierra (Etter y otros, 2008), que no lograron transformar efectivamente la estructura económica rural. Como es bien sabido, la concentración de tierras y los conflictos rurales fueron el núcleo del surgimiento del conflicto armado en 1964. Colombia es uno de los países más desiguales en términos de propiedad de la tierra en América Latina (figuras 4 y 5). Su indicador GINI ha gravitado

⁹ La ganadería no sostenible se refiere a todos los tipos de ganadería, grande o pequeña, que producen con métodos tradicionales de baja capacidad de carga animal por unidad de superficie. Es una práctica de baja productividad, y también la forma dominante de la ganadería en la región.

históricamente entre 0,8 y 0,9 (OXFAM,2017), que describe una situación en la que la distribución de la

tierra está muy inclinada hacia la concentración extrema.

Recuadro 1. El vínculo entre el cambio climático, los conflictos, la consolidación de la paz y la deforestación

Colombia es uno de los países más desiguales del mundo en términos de acceso a la tierra, lo cual representa una de las causas estructurales del origen de la guerrilla y por ende uno de los principales desafíos del Acuerdo de Paz a través de la implementación de la Reforma Rural Integral.

El paisaje rural de Colombia está dominado por la tierra utilizada para la ganadería extensiva, donde el rápido crecimiento en los precios de la tierra hace que la valoración y la especulación inmobiliaria sean una razón para hacer de la propiedad una forma de inversión y apreciación del capital.

Además, la alta concentración de la propiedad está directamente relacionada con el predominio de la ganadería extensiva, actividad que contribuye al 15% de las emisiones de gases de efecto invernadero del país.

Cuanto mayor es el tamaño de una finca, mayor es el área con vocación agrícola destinada para el ganado y menor es el área para el cultivo de alimentos. Según cifras del Censo Nacional Agrícola 2014 (DANE, 2016) en fincas de menos de cinco hectáreas, el 55% está destinado al pastoreo de ganado y el 45% a la agricultura. En fincas de más de 1.000 hectáreas, el 87% se utiliza para el pastoreo de ganado y el 13% para la agricultura, mientras que, en fincas de menos de cinco hectáreas, el 55% está destinado al pastoreo de ganado y el 45% a la agricultura.

La alta concentración de tierras también está relacionada con la deforestación, según cifras del Ministerio de Medio Ambiente para 2017, la deforestación se debe al 45% del acaparamiento de tierras y al 9% de la ganadería extensiva.

En suma, la alta concentración de la tierra está relacionada con el origen del conflicto armado y a su vez, tiene un impacto directo en la emisión de gases de efecto invernadero vinculados a la deforestación y la ganadería extensiva. La alta concentración de la propiedad de la tierra en Colombia y en la Amazonía, son factores que de manera permanente han llevado a los campesinos sin tierra a abrir bosque en las áreas más profundas de la selva tropical.

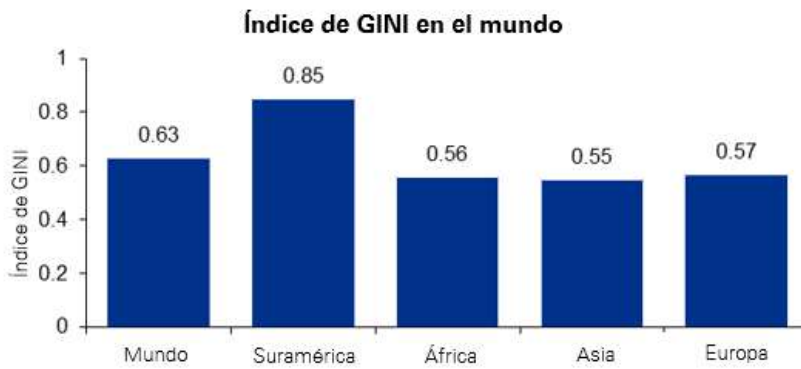
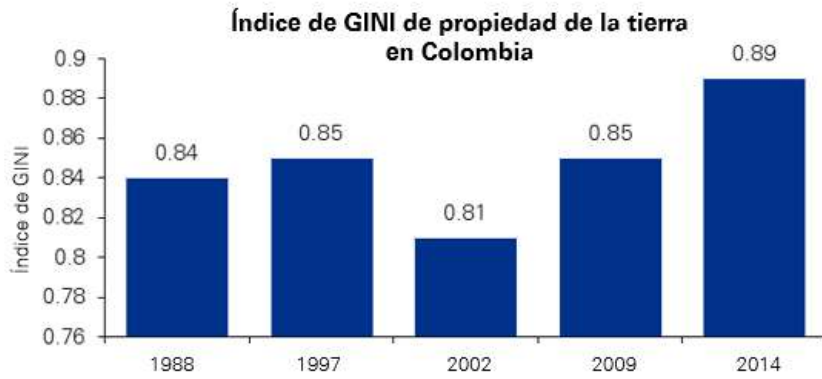


Figura 4. Evolución del GINI de tierras colombianas 1988-2014 y comparación entre regiones del mundo (Fuente: Elaboración propia basada en reportado en OCDE, 2017; OXFAM, 2017)

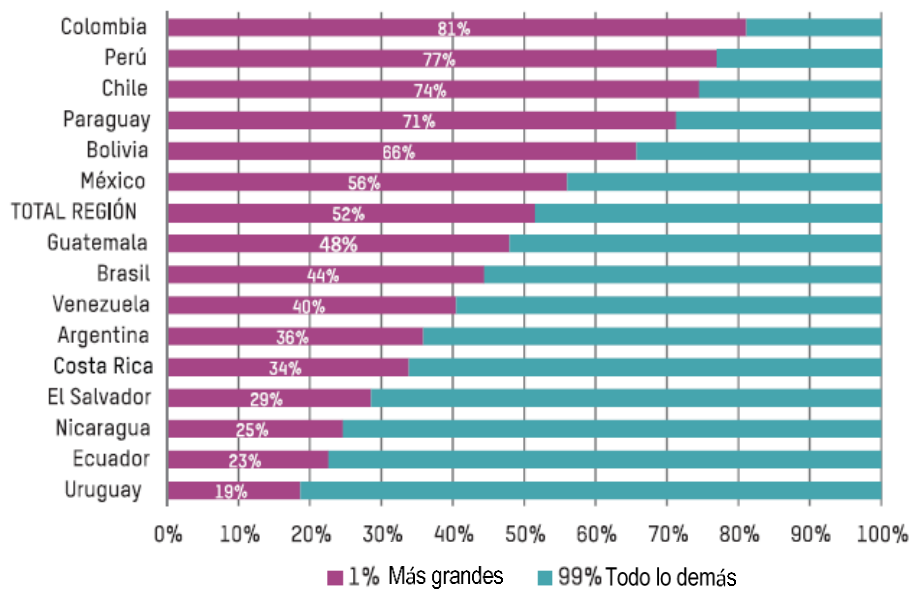


Figura 5. Porcentaje de tierras controladas por el 1% de los propietarios. Fuente: OXFAM (2017).

Recuadro 2. Desigualdad de género y uso sostenible de la tierra

La concentración de la tierra y la desigualdad afectan en gran medida a los grupos más vulnerables. En general, los derechos individuales (propiedad, posesión, registros, entre otros) están claramente definidos y vigentes en las zonas urbanas, mientras que en las zonas rurales el reconocimiento y la aplicación están marcados por la informalidad y la desigualdad.

El problema agrario colombiano se caracteriza por una enorme brecha de género en el acceso a la tierra. El acceso de las mujeres a los títulos de propiedad en la región (Meta, Caquetá y Guaviare) es inferior al 1,5% en comparación con el promedio nacional del 13% (DANE, 2014). En muchos casos las mujeres están involucradas en uniones maritales o de hecho y no tienen documentos que demuestren la propiedad de sus tierras.

La mayoría de las propiedades rurales pertenecen a hombres, por lo que en el escenario de post-conflicto, la compensación para las víctimas desmovilizadas beneficiará principalmente a los hombres (Varela, 2019). Por otro lado, dado que los hombres tienen más acceso a la tierra, las mujeres tienen acceso limitado a financiamiento para la adquisición de maquinaria, educación, desarrollo de procesos productivos sostenibles, entre otros. Por ejemplo, algunas entrevistas realizadas durante el trabajo de campo de esta investigación evidenciaron que las mujeres en la región tienen menos acceso al crédito que los hombres. Según la información obtenida en el territorio, el 40% de las mujeres y el 60% de los hombres tienen acceso al crédito, incluso cuando, según algunos entrevistados, las mujeres se consideran más confiables que los hombres en el pago de préstamos.

Las mujeres también han estado rezagadas para acceder a cargos político - administrativos, que llaman la atención sobre la necesidad de promover la equidad en la participación de este tipo de cargos para el desarrollo de políticas públicas y proyectos orientados al uso sostenible de los bosques. Como mencionaron algunos agricultores durante las entrevistas, las juntas de acción comunitaria dirigidas por mujeres ya han implementado programas exitosos para un uso ambientalmente sostenible.

En cuanto a poblaciones indígenas, aunque se reconocen los derechos colectivos (comunidades indígenas, afrocolombianas y otras comunidades), persisten mayores barreras para su implementación efectiva, particularmente debido a la fuerte oposición política e influencias económicas de actores en ciertas regiones, o a serios contrastes en la organización y representación de estos grupos vulnerables (Varela, 2019). Un factor positivo para los grupos vulnerables es que los resguardos indígenas cubren aproximadamente el 30% del territorio nacional.

El frente de colonización que avanza hacia la Amazonía ha llevado a la ocupación de tierras inadecuadas para uso agropecuario tradicional, haciendo que la producción de cultivos no sea rentable a escala normal, obligando así a las comunidades a deforestar para obtener los ingresos esperados. Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2012), el 65% de las tierras con vocación agrícola y el 97% con vocación forestal productiva son destinadas para otros usos, especialmente para ganadería extensiva (Figura 6).

Los departamentos de Guaviare, Caquetá y Meta son algunos de los más intensamente dedicados a la ganadería y

al pastoreo. En particular, en los territorios del Guaviare y el Caquetá se destinan menos del 10% de sus tierras agrícolas a otros tipos de usos no ganaderos (DANE, 2014). La ausencia del Estado permitió a los colonos asentarse en terrenos baldíos y explotarlos económicamente a través de actividades agrícolas, a las que siguieron los efímeros auges económicos que prevalecieron durante la segunda mitad del siglo XX, como los producidos por el caucho¹⁰, el plátano o el cacao. La lejanía de la región y la dificultad para acceder a los mercados ha hecho que la mayoría de las actividades agrícolas no sean rentables debido a sus altos costos logísticos.

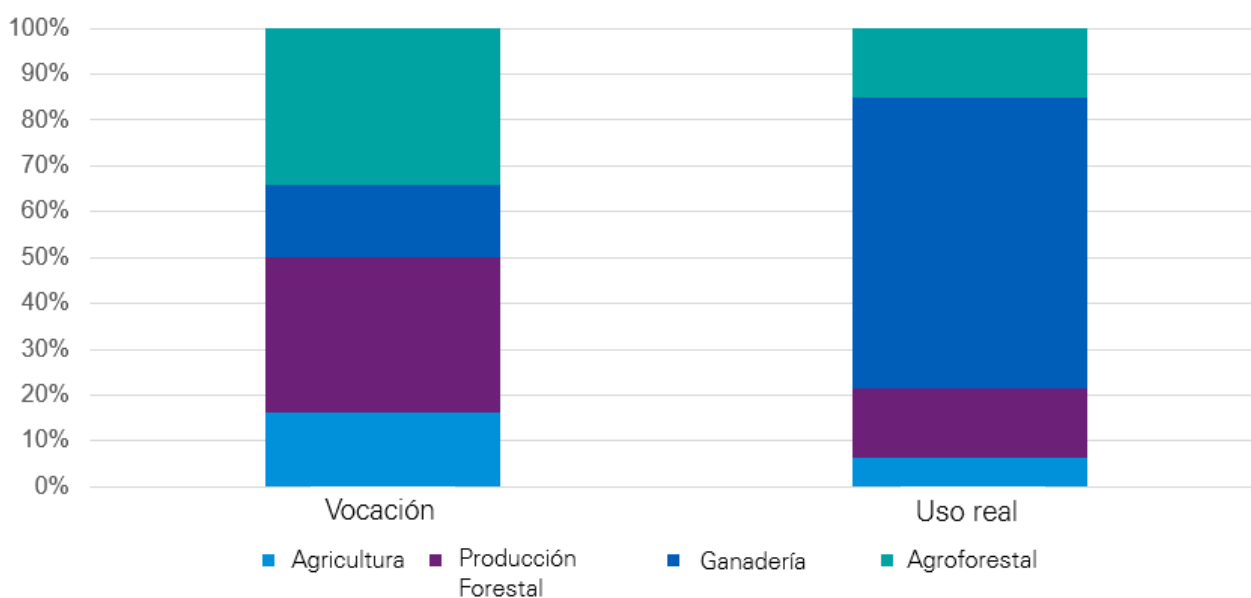


Figura 6. Conflictos de uso del suelo entre vocación y uso real (IGAC, 2012).

¹⁰ La primera oleada de *colonos* que llegó a la Amazonía se remonta a 1850 vinculada a la creciente explotación del caucho para el mercado mundial que lo demandaba para la fabricación de neumáticos, dirigibles e instrumentos para las industrias médica y bélica. El comercio del caucho se vio impulsado por los nuevos buques de vapor y la apertura del río Amazonas a la navegación internacional (Banco de la República, s.f.).

Como resultado, la siembra de coca y el acaparamiento de tierras para la ganadería extensiva se hizo popular y se impusieron como las dos principales actividades económicas que, si bien sufren de demanda y precios inestables, tienen relaciones valor/precio más altas, y menores costos logísticos (Kalmanovitz y López, 2006).

En particular, la ganadería no sostenible se convirtió en la más importante de las

actividades realizadas allí debido a varios factores, incluidas las políticas estatales, los incentivos económicos y las motivaciones socioeconómicas. Como se verá en el Capítulo 4.1, diversas estrategias de política promovidas por el Estado durante las últimas cinco décadas, así como otros determinantes económicos mundiales mencionados anteriormente, han proporcionado incentivos para que la ganadería se convierta en la práctica rural más extendida en la región.

Recuadro 3. Ganadería en el Amazonas

En Colombia, el hato ganadero se distribuye en 623.794 fincas y aproximadamente 27.234.027 animales, principalmente en los departamentos de Antioquia (11,35%), Casanare (7,84%), Córdoba (7,84%), Meta (7,51%), Caquetá (6,97%), Santander (5,94%), Cesar (5,45%), Cundinamarca (5,32%), Magdalena (4,93%) y Bolívar (4,49%), lo que indica que el 67,63% se distribuye en estos diez departamentos (ICA, 2019).

Los principales departamentos productores de carne en Colombia no son necesariamente los que aportan las mayores cifras al inventario nacional de carne. Algunas son simplemente regiones con capacidad industrial para procesar carne. Por departamentos, los que más participaron en el sacrificio de ganado en el trimestre abril-junio de 2019 fueron Antioquia (16,0%), Bogotá (15,4%), Santander (7,5%), Córdoba (6,4%) y Cundinamarca (6,1%) (DANE, 2019).

Según Veiga y compañía, algunas de las principales razones detrás de la expansión de la ganadería en la región amazónica son (Veiga et al., 2002):

- La aparición de una producción eficiente de carne de vacuno y mejores rendimientos de pastos
- Pocas alternativas agrícolas pueden competir con la ganadería tradicional. El ganado tiene una variabilidad de bajo precio con retorno garantizado, diferente de algunos cultivos agrícolas estacionales y sus posibles enfermedades
- Bajos costos de producción
- La ganadería tradicional es vista como una forma de ahorro y liquidez. Los agricultores invierten en ganado como una forma fácil de acceder a fuentes de liquidez.

3.2 Mercado de cultivos ilícitos

El auge de los cultivos de uso ilícito entre 1970 a 1990 (cultivos de marihuana en la década de 1970 y producción de coca en la Amazonía en la década de 1980) condujo a una tendencia migratoria, principalmente a lo largo de la costa caribeña y en Antioquia. En diciembre de 2018, la superficie de cultivo de coca en la región (incluido el Meta) abarcaba 46.240

hectáreas (UNODC, 2019). Los excedentes generados por la actividad de narcotráfico que se invierten en tierras en las áreas de Caquetá, Meta o Guaviare son motores efectivos de la deforestación y el aumento de la concentración de tierras. Estas inversiones desencadenaron la especulación inmobiliaria y los precios de la tierra en áreas susceptibles de colonización.

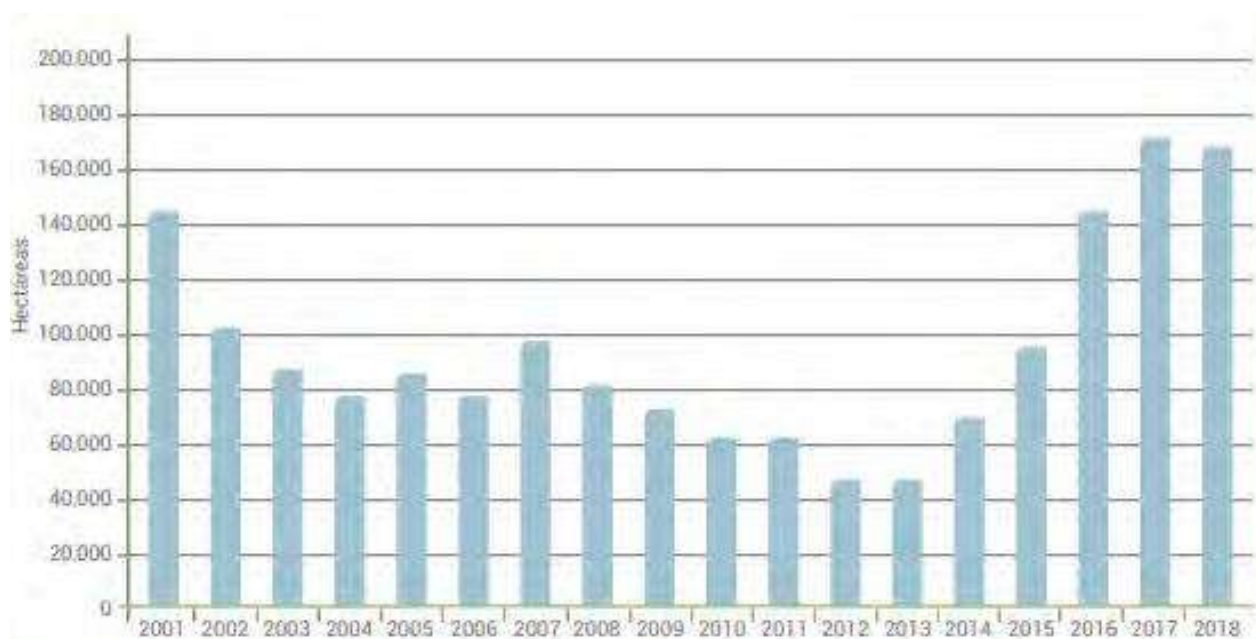


Figura 7. Conflictos de uso del suelo entre vocación y uso real. Fuente: (IGAC, 2012).

La compra de tierras o la inversión en deforestación es una estrategia de lavado de activos, que en algunos casos incluye la compra de ganado con dinero para el tráfico de drogas (Grau & Aide, 2008). La Amazonía ha tenido todas las condiciones necesarias para que el desarrollo del mercado de la coca se convirtiera, junto con la ganadería, en el mejor incentivo económico para los inversionistas. La coca es un producto de alto precio y bajo peso que puede ser transportado de manera fácil y rentable, y su mercado está

garantizado por la presencia de actores ilegales que convergen en la zona— la guerrilla y los narcotraficantes. Las entrevistas indicaron que los cultivos de coca y los ingresos de ella permitieron a los agricultores invertir en tierras para expandir su explotación. Sin embargo, muchos de ellos han abandonado la actividad debido a diferentes programas de erradicación y recientes incentivos gubernamentales para sustituir los cultivos de coca.

Recuadro 4. Cultivos ilícitos

La producción de coca continúa expandiéndose en áreas protegidas: el 47% de los cultivos del país se encuentran en parques naturales nacionales, resguardos indígenas, tierras afrocolombianas o zonas de reserva forestal (ZFR) definidas por la Ley Segunda de 1959. La producción de coca en estos territorios aumentó del 44% en 2006 al 65% en 2010. En 2017, el cultivo de coca en estas áreas se convirtió en el 31% del total nacional, y aumentó aún más al 47% en 2018 (UNODC, 2019). La reducción lograda por los programas nacionales en parques naturales nacionales (-8%) y resguardos indígenas (-6%) no fue suficiente para compensar el aumento del 11% que ocurrió en las zonas de reserva forestal establecidas por la Ley Segunda, un aumento que se ha mantenido constante desde 2014 (UNODC, 2019).

Este fenómeno también afecta la dinámica social. El 80% de las víctimas de homicidios en el conflicto armado de 2018 vivían en municipios afectados por la presencia de cultivos de coca, y el 76% vivían en municipios donde se ha avanzado en el diseño de programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) (UNODC, 2019).

3.3 Infraestructura

Por otro lado, otro factor que actúa como motor de la deforestación es el desarrollo de infraestructura, específicamente la construcción de carreteras. Las carreteras han sido construidas principalmente por el gobierno, actores privados y guerrillas, más tarde reforzadas con inversiones públicas locales. Las carreteras que atraviesan la zona han aumentado el valor de las propiedades circundantes, favoreciendo la especulación inmobiliaria. Así mismo, han estimulado la producción y el comercio de diferentes productos agrícolas, pero también aumentan el modelo de ganadería extensiva. Por lo tanto, la ausencia de carreteras principales

en algunas áreas explica en parte por qué el modelo de ganadería extensiva aún no ha cubierto toda la región. Según FCDS (2019), se construyeron 857 km de carreteras en el noroeste del Amazonas (Figura 8) entre marzo de 2018 y abril de 2019, aumentando la longitud de las carreteras de 9,169 km a 10,026 km. Como se puede ver en el mapa, la red vial se ha desarrollado en torno a la construcción proyectada de *"La marginal de la Selva"*¹¹ que tiene como objetivo conectar San Vicente del Caguán, La Macarena y San José del Guaviare (ver Recuadro 3) cruzando a la derecha por el PNN de La Macarena y el PNN de Chiribiquete, atravesando corredores ecosistémicos relevantes.

¹¹ Este proyecto de carretera pretende conectar Colombia, Ecuador y Venezuela, para lo cual se proyecta una inversión de cerca de tres mil millones de pesos colombianos. El proyecto vial completo (que se incluyó en el Plan Maestro de Transporte Intermodal en 2035) incluye una ruta que parte del puente internacional de San Miguel, pasa por Santa Ana y Villagarzón (Putumayo), conecta con San José del Fragua, Florencia, Puerto Rico y San Vicente del Caguán (Caquetá), para llegar a San José del Guaviare (Guaviare), unirse a la carretera hacia Villavicencio (Meta) Ver <https://fcds.org.co/marginal-de-la-selva/>



Figura 8. Red de carreteras. (Fuente: FCDS, 2019).

Recuadro 5. Carreteras por el bosque

Las carreteras proporcionan acceso áreas remotas, promoviendo la especulación de la tierra en zonas más profundas del bosque. Los mecanismos para gestionar o reducir los impactos de las nuevas carreteras a menudo están ausentes o mal implementados. Las tasas más altas de deforestación ocurren en áreas con más carreteras, mostrando una fuerte correlación entre la deforestación y la presencia de carreteras y proyecciones para nuevas carreteras (WWF, 2016)

La región amazónica tiene una baja densidad de carreteras, que se encuentra entre 0 y 0,43 km por kilómetro cuadrado de superficie (SINCHI, 2009), Las áreas sin intervención de infraestructura muestran una mejor conservación del bosque.

Cabe señalar que antes de la firma del Acuerdo de Paz, las FARC construyeron

carreteras secundarias y terciarias que contribuyeron a la expansión de la frontera

agrícola en áreas que designaron para el uso extensivo de la ganadería. En el proceso de implementación de las PDET, se debe tener en cuenta el riesgo de establecer sistemas de producción insostenibles y explotaciones ganaderas de baja capacidad de carga como las que tradicionalmente se han establecido en los frentes de colonización. En algunos casos, se proponen el desarrollo de PDET en zonas que requieren la sustracción de tierras de las ZRF y que, dada la presencia de carreteras, pueden conducir a una rápida transformación del paisaje y a la destrucción de los bosques naturales y de los beneficios generados por sus ecosistemas.

3.4 Minería

Los lugareños perciben la minería como una amenaza latente para la región, como se menciona en las entrevistas. Durante 2005 y 2010, hubo una aceleración en el

crecimiento de la extracción de oro. Aunque las actividades mineras ilegales se han desarrollado en algunas zonas, su presencia sigue siendo marginal en comparación con el acaparamiento de tierras. Además del oro, también se practican la extracción ilegal de coltán y concesiones legales para la exploración y explotación de hidrocarburos.

Varios proyectos de petróleo y gas están actualmente en marcha. Según informaron algunas organizaciones civiles en las consultas realizadas, hay más de 51 proyectos de 16 empresas nacionales y extranjeras diferentes, para llevar a cabo estudios técnicos, exploración y explotación de petróleo o gas. Además, 37 de esos proyectos se cruzan en algún momento con alguna categoría de tierras protegidas en los departamentos de Putumayo y Caquetá (Ambiente y sociedad, 2019).

Recuadro 6. Actividades mineras

El impacto de la deforestación atribuida a la extracción de minerales en Colombia puede asociarse con la eliminación de la cobertura vegetal y la expansión de la infraestructura utilizada en su explotación. Parte de esta actividad se lleva a cabo de forma tradicional con un fuerte componente de arraigo cultural en varias regiones del territorio nacional. La práctica que tiene mayor impacto directo es la realizada en espacios abiertos. Dentro del conjunto de minerales que se extraen en el territorio a través de este método, es posible encontrar, entre otros, oro, petróleo y coltán.

Los impactos de la extracción de minerales desarrollada sin directrices ambientales rigurosas incluyen no solo la deforestación, sino el aumento de las actividades de lavado de dinero por parte de actores armados y la excavación y desvío desordenados de lechos de ríos naturales, el deterioro de los cursos de aguas superficiales debido al aumento de la sedimentación, la disminución del flujo, la contaminación del suelo, entre otros.

3.5 Agroindustria

Con respecto a la presencia de agroindustrias a gran escala, el cultivo con mayor presencia en la región es la palma de aceite. Colombia es el cuarto mayor productor mundial de aceite de palma y el mayor productor en América Latina (FAO, 2018). Aunque el cultivo de palma colombiano se ha consolidado como uno de los sectores líderes dentro de la agroindustria, en 2018 el valor de la producción del sector de palma (aceite de palma crudo y granos de palma) registró una contracción del 9% de US\$3,7 en 2017 a \$3,4 mil millones en 2018, resultado que afectó la liquidez y rentabilidad de los productores (Fedepalma, 2019).

En un trabajo de monitoreo avanzado entre MADS, IDEAM, FCDS y Fedepalma, se encontró evidencia de deforestación de bosques naturales por cultivos de palma, en áreas dentro de Meta y Guaviare. También se identificaron actividades económicas en áreas de manejo especial, incluidas las reservas forestales, los parques naturales y los resguardos indígenas. Fedepalma indica que estos cultivos de palma son ilegales y producidos a través de prácticas insostenibles por productores fuera del gremio. Es importante señalar que el 83% de los 6.000 productores de palma de aceite están clasificados como pequeños y medianos productores, lo que convierte en un desafío la predominancia de prácticas sostenibles, dado que muchos de ellos se encuentran en parte en territorios

3.6 El post-acuerdo y el estado actual de la deforestación en Colombia

La firma del Acuerdo de Paz en 2016 y la

vulnerables con baja presencia estatal y carecen de esquemas comerciales y apoyo técnico (MADS, 2017).

El sector palmero colombiano reconoce que el crecimiento de la palma debe hacerse respetando los bosques y los ecosistemas estratégicos con alto valor de conservación. Es por eso ha establecido el *Acuerdo de compromisos sobre Deforestación Cero en la Cadena de Producción de Aceite de Palma*, cuyo objetivo es asegurar que el cultivo de palma no resulte en deforestación (MADS, 2017).

Desde el 2019, Meta, uno de los departamentos clave en este estudio, ocupa el primer lugar en área dedicada al cultivo de palma de aceite con 150.000 hectáreas sembradas. Aparte de esto, el departamento cuenta con otros cultivos agroindustriales como el arroz y el maíz y es líder en la siembra de este último, con 42,5 hectáreas del total nacional. Además, es también el tercer departamento en términos de superficie dedicada a la plantación de arroz, con 77.000 hectáreas¹². Por el contrario, Guaviare y Caquetá, no tienen agroindustria de maíz o arroz. En los últimos años, algunas iniciativas están tratando de promover el cultivo de especies nativas exóticas como el arazá, el copoazú y el lulo amazónico para crear una agroindustria sostenible basada en productos forestales no madereros, pero esto sigue siendo incipiente (Hernández G. & Barrera G., 2004).

consiguiente desmovilización de las FARC-EP y su transformación en partido político dio lugar a un vacío de gobernanza en una vasta zona controlada anteriormente por

¹² Ver: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/agroindustria-motor-de-desarrollo-en-meta-333484>

las FARC donde el Estado había estado ausente. Esto llevó a la aparición de nuevos actores que ingresaron a la región, incorporada al mercado de tierras y ahora disponible para la colonización, lo que resultó en un aumento dramático de la deforestación. De hecho, la firma del Acuerdo de Paz hizo que la inversión en la compra de tierras fuera más atractiva en las áreas de expansión de la frontera agrícola. El mercado inmobiliario también fue impulsado, generando una "burbuja inmobiliaria".

Según el sistema de monitoreo de carbono y bosques de IDEAM (2019),¹³ hay nueve

puntos críticos de deforestación en todo el país donde se concentra el 72% de la pérdida de bosques:

- 1) Sabanas del Yari (Bajo Caguán); 2) Guaviare (frontera agrícola); 3) Sur de Meta (PNN Tinigüa); 4) Putumayo; 5) Mapiripan en Meta; 6) La región andina centro-norte (Antioquia - sur de Bolívar); 7) región andina del norte; 8) Arauca (Sarare) y 9) la región del Pacífico Norte. La Figura 9 muestra la evolución de los parches de deforestación en la Amazonía en el período 2014-2018.

¹³ El Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBByC) proporciona información a mayor frecuencia temporal y espacial con el uso de imágenes de media y alta resolución, lo que permite la identificación de parches deforestados, generando datos mensuales para sitios críticos como insumo para el control de la deforestación. Cuenta con varios socios técnicos y financieros como UK Aid y el Ministerio Noruego de Clima y Medio Ambiente.

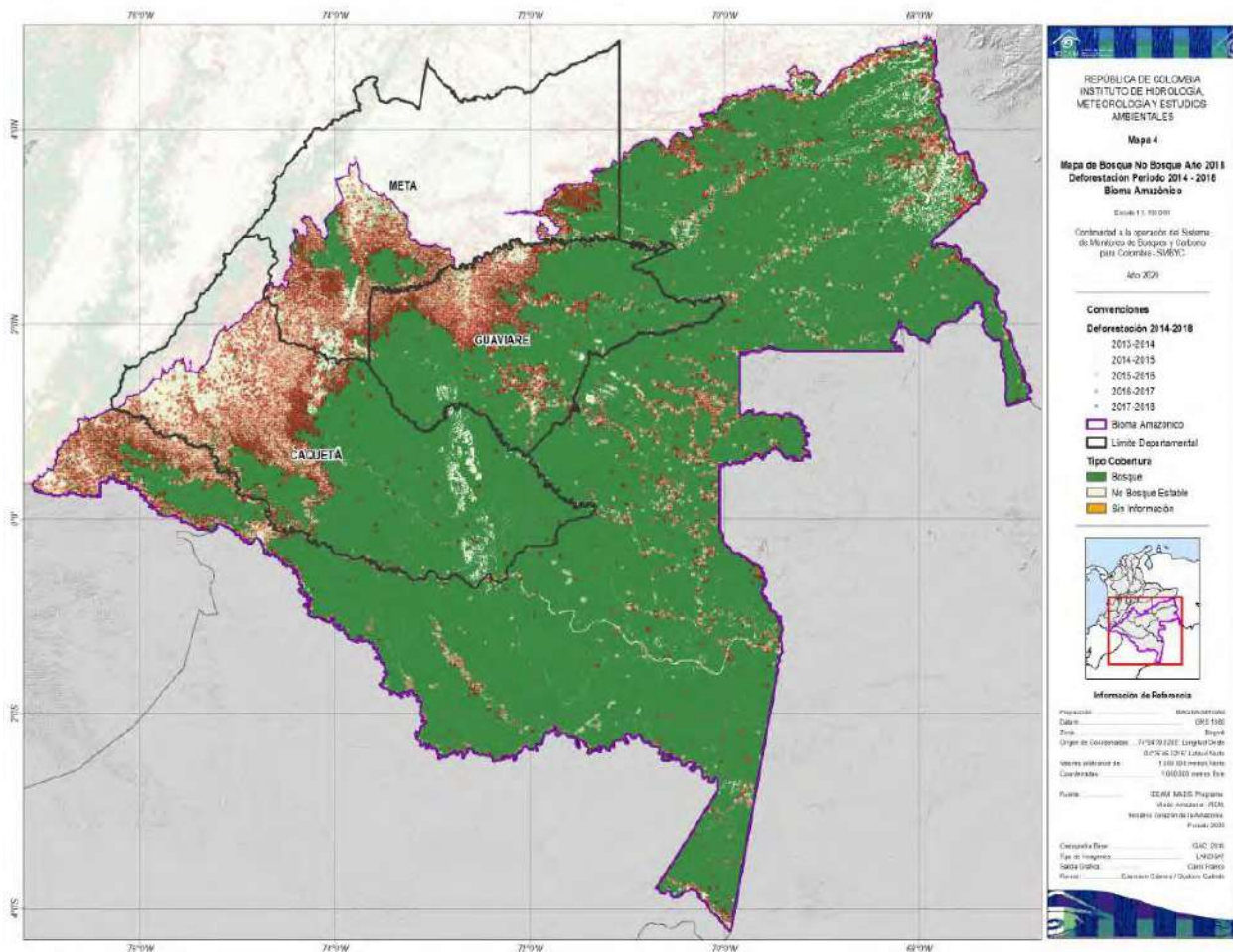


Figura 9. Puntos críticos de deforestación. Fuente IDEAM (2019).

La inflexión posterior a la firma del acuerdo en la tasa de deforestación muestra un pico en 2017 cuando se perdieron 219.973 ha de bosque, el número más alto en los últimos años. En 2018, se reportó una pérdida total de 197.159 ha, mostrando una disminución del 10% en relación con el área deforestada en 2017 (Figura 10) (IDEAM, 2018). En 2018, la Amazonía concentró el 70,1% de la cifra total de deforestación en el país, seguida de la región Andina

(14,2%), la región Orinoquía (6,1%) (que incluye el departamento de Meta), la región del Caribe (5,8%) y la región del Pacífico (5,8%) (IDEAM, 2019). Siete municipios del área de estudio representaron casi la mitad de la pérdida forestal del país (49%): San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá, SAN José del Guaviare, Calamar, El Retorno, Puerto Guzmán (región amazónica) y La Macarena (región de Orinoquia) (IDEAM, 2019).

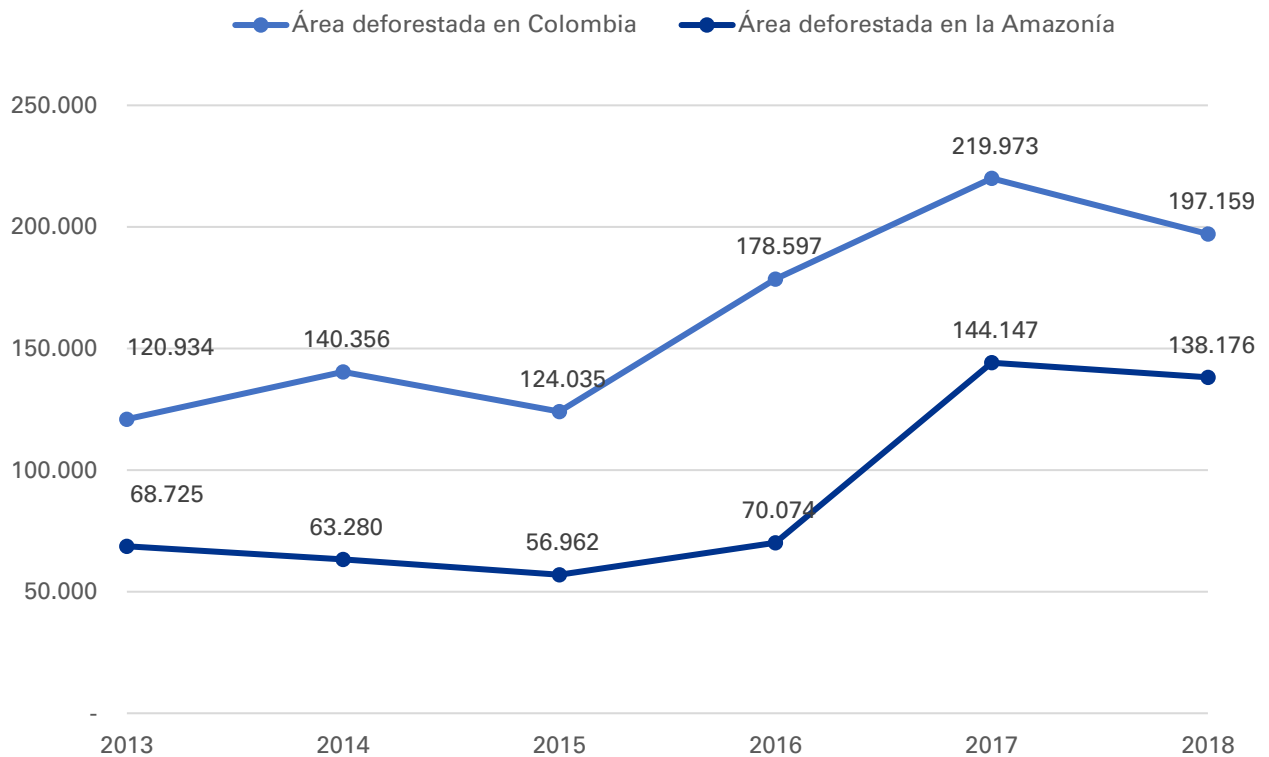


Figura 10. Deforestación en la Amazonía en comparación con los totales nacionales. Fuente: (IDEAM, 2019).

Recuadro 7. La especulación de la tierra después de la firma del Acuerdo de Paz

El conflicto armado ha jugado un doble papel. Por una parte, fue un catalizador resultado de la participación de las FARC en actividades económicas ilegales, como el cobro de impuestos por la transacción entre traficantes y campesinos, lo que resultaba en disponibilidad de recursos que podrían invertirse en ganado propiedad de campesinos-colonizadores y de las mismas FARC. Y, por otra parte, jugó un papel de contención derivado de la imposición de las FARC de mecanismos de conservación ambiental. Según los confirmaron los pobladores durante las entrevistas, las FARC tenían sólidos mecanismos regulatorios que mantenían el bosque fuera de las actividades económicas extractivas, tales como cuotas de deforestación y acuerdos de conservación de las cuencas.

El efecto inmediato de la retirada de las FARC tras la firma del Acuerdo de Paz fue que estos territorios, que solían estar fuera del mercado de tierras y ocupados por campesinos dispersos, con pastos para la ganadería extensiva y con cultivos y coca—quedaron repentinamente disponibles. Inversionistas de diversos orígenes se han beneficiado de esta situación y han comprado grandes extensiones de bosque a los campesinos.

Un aspecto que puede estar promoviendo la especulación inmobiliaria es lo referido en el Acuerdo de Paz, con respecto a la formalización de la propiedad, cuando se detalla: *"Además de la distribución de la tierra, el acuerdo reconoce el papel de la formalización de la propiedad rural como mecanismo de acceso y, en esa medida, se ha acordado la promoción de un plan masivo para la formalización de la pequeña y mediana propiedad, que protege y refuerza los derechos de los propietarios legítimos"*. Esto puede explicar en parte el aumento de la tasa de deforestación después de la firma del acuerdo, dada la intención de los agricultores-colonizadores de buscar, de buena fe, el título de tierra asociado a la posesión, que tradicionalmente se ha asociado con la gestión de los espacios deforestados en las ZRC.

Como se describirá en la sección 6, las tipologías de deforestación corresponden a los diferentes tipos de agentes descritos y, por lo tanto, requerirían diferentes enfoques y soluciones.

Después de la firma del Acuerdo de Paz, apareció un nuevo e importante actor: el inversionista-deforestador¹⁴ que compra "mejoras" (parcelas forestales transformadas en pastos) o que invade parcelas baldías y paga salarios para deforestar y sembrar semillas de pasto/hierba para adecuar el terreno para pastoreo. Este nuevo actor ahora coexiste con los campesinos pobladores (PS por sus siglas en inglés), quienes estaban previamente restringidos por las reglas establecidas por las FARC, y que ahora se sienten libres de deforestar parcelas más grandes de su propia tierra y venderlas a los inversionistas mientras se trasladan a un nuevo lugar de asentamiento o emigran a las ciudades. Así es como el establecimiento hatos de ganado (por inversionistas y deforestadores) y la transformación de las selvas tropicales en cultivos de subsistencia (por campesinos-colonizadores) contribuyen ambos a la deforestación.

¹⁴ Estas categorías de actores se explicarán y describirán en el capítulo 3.4

Como se muestra en la Figura 11, una combinación de pequeños y medianos "abiertos" (áreas deforestadas deforestadas) de menos de 10 ha hasta 50 ha, coexisten con áreas deforestadas de más de 50 ha que pueden llegar hasta 700 ha, lo que sugiere una capacidad económica que excede aquella que pueden tener los habituales *campesinos-pobladores*. Apropiarse y deforestar una hectárea y convertirla en pastos cuesta alrededor de 1 millón de COP, un costo muy inferior al precio por hectárea en las áreas cercanas ya transformadas, que pueden variar entre 3 y 8 millones de COP, lo que lo convierte en un buen incentivo para que los inversionistas continúen deforestando nuevas parcelas.

De abril a marzo de 2019, se deforestaron 98.842 hectáreas, agrupadas en 15.431 puntos deforestados. Los municipios más afectados son La Macarena, San José del Guaviare, Cartagena del Chaira y San Vicente del Caguán (Figura 12). Estos son precisamente los municipios donde la ganadería extensiva ha estado creciendo en los últimos tres años (Figura 13). Estos inversionistas eventualmente presionan a las autoridades locales para que inviertan en carreteras e infraestructuras que agregarán valor a sus tierras.

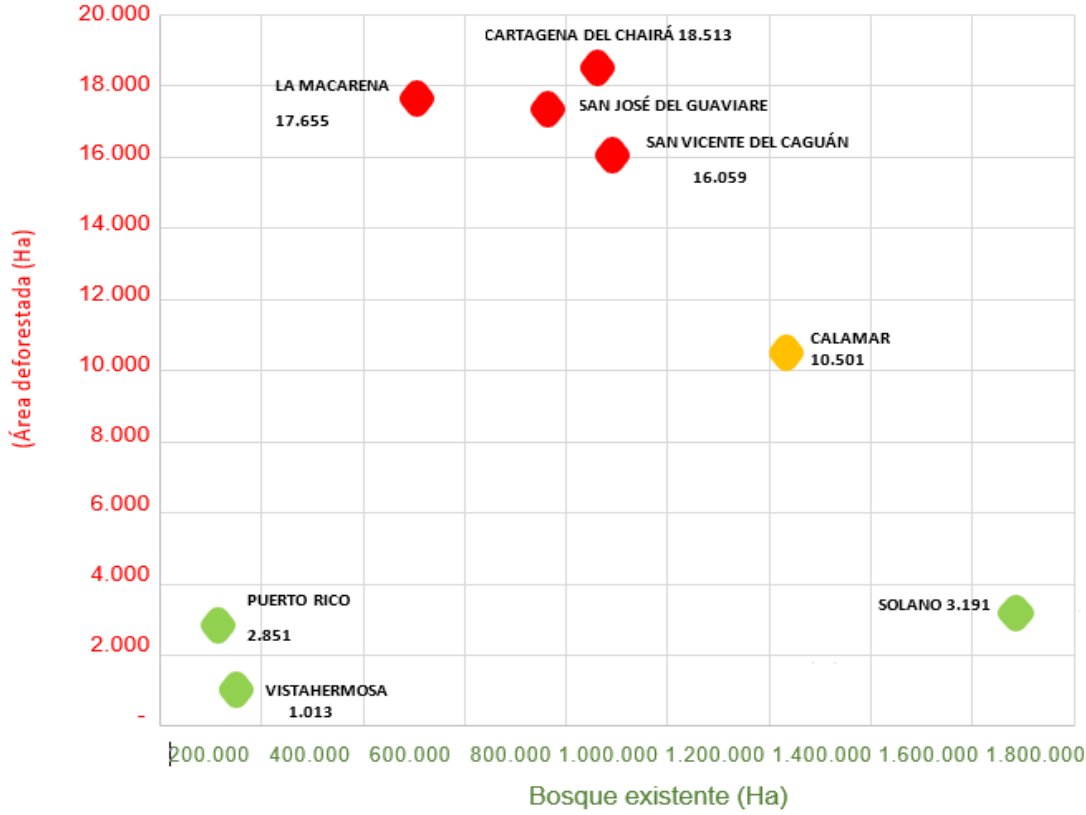


Figura 12. Áreas deforestadas por municipios críticos 2018-2019 (Fuente: FCDS, 2019).

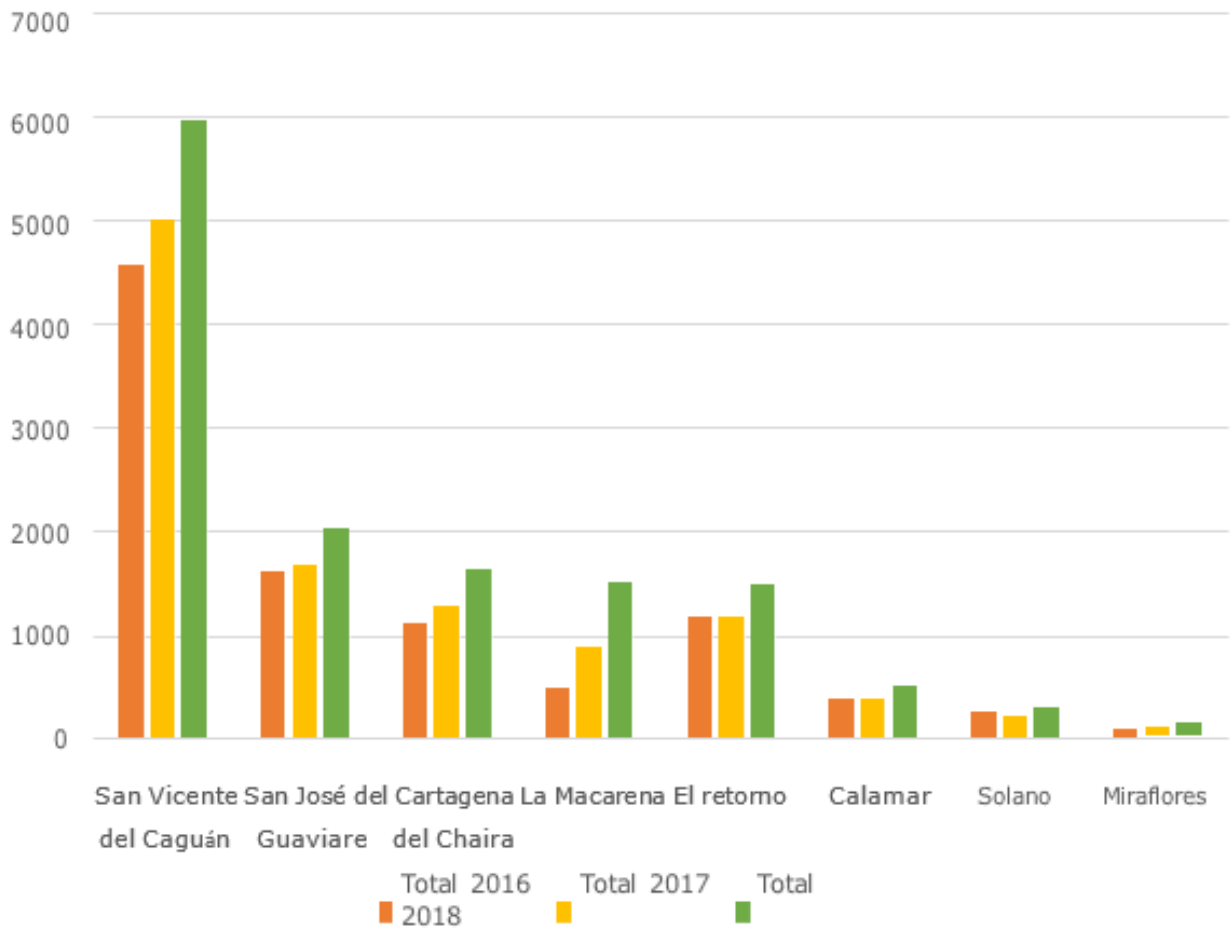


Figura 13. Fincas ganaderas que crecen en los seis municipios más afectados por la deforestación (Fuente: Fundación para la conservación y el Desarrollo sostenible, 2019).

Recuadro 8. El mercado informal de los derechos de propiedad

Es importante diferenciar entre la titulación y apropiación ilegal de la tierra y el mercado informal de tierras que caracteriza no solo a las áreas de expansión de frontera agropecuaria sino también a la mayoría de las zonas rurales o de los asentamientos informales urbanos . Este mercado informal opera fuera de los registros oficiales y canales formales como notarios y oficinas de registro y se basa en prácticas socialmente aceptadas por los interesados y, en algunos casos, incluso legitimadas por agencias nacionales como el Banco Agrario.

Los derechos de propiedad consisten en un documento en el que los vecinos y las juntas de acción comunal confirman que la persona ha ocupado la propiedad y ha utilizado la tierra durante varios años, reconociéndolo como el colono o “propietario” mediante un documento que lo acredita como tal. Estos documentos también representan para estas comunidades una posibilidad de formalización de la propiedad que es una de las principales expectativas para muchos de los campesinos que se han establecido allí durante décadas.

Como ejemplo del rol que han jugado las entidades del estado en la legitimación del mercado informal, cabe resaltar que este documento también se utiliza para transacciones comerciales (ventas y compras) e incluso ha sido históricamente aceptado por el Banco Agrario como un documento válido para conceder préstamos. Muchas de estas tierras se encuentran en zonas de reserva forestal de Ley Segunda de 1959 y otras áreas de conservación como los PNN. Recientemente, el Banco Agrario ha empezado a solicitar la verificación de que las tierras no están ubicadas en PNN como condición para el préstamo.

Aunque esta apropiación de tierras del gobierno en las reservas forestales y áreas protegidas puede considerarse ilegal, no se considera una práctica ilícita por parte de las comunidades. Durante las entrevistas, no se mencionaron transacciones a nivel formal o el uso de canales formales ni la corrupción como un problema asociado con el mercado de la tierra.

Es importante tener en cuenta esta diferencia al tratar de enfocar las intervenciones, particularmente desde el punto de vista de la penalización del acaparamiento de tierras y la judicialización de este fenómeno. Detrás del mercado informal de tierras entre las poblaciones vulnerables hay restricciones sociales y económicas que deben reconocerse e integrarse adecuadamente. El trabajo de campo en este estudio no proporciona información que permita extraer conclusiones sobre la corrupción vinculada a los procesos de acaparamiento de tierras o las transacciones de tierras por lo que vale la pena profundizar sobre este particular en algunos de los estudios posteriores. Sin embargo, es muy importante establecer una diferencia muy clara entre el agente que opera detrás del acaparamiento y el colono que por su presencia histórica en el territorio ha legitimado la tenencia a través de este tipo de prácticas informales.

Otro aspecto de la dinámica actual de la deforestación que se examinó es cómo afecta las áreas protegidas pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), los resguardos indígenas y las zonas de reserva forestal.

La categoría de protección más afectada por la deforestación son las Zonas de Reserva Forestal (ZRF) de la Ley Segunda de 1959 que se encuentran fuera de los parques naturales nacionales o resguardos indígenas. La mayor parte del área de la frontera agrícola que se estableció con la

línea de base del área forestal de 2010, que también se ha utilizado para determinar los compromisos internacionales, ya está completamente transformada. Esto significa que existe una cubierta forestal representada en la cartografía que en el territorio ya se ha convertido en pasto. La Figura 14 muestra la diferencia entre el bosque existente en 2018 y la frontera agrícola que se estableció en 2018 teniendo en cuenta dicha línea de base¹⁵.

Zona	% perdido por la deforestación en 2018
FRZ no se superpone con PNN o reserva indígena	0.51%
Área de bosque en PNN	0.11%

Tabla 2. Área afectada por la deforestación Fuente: (IDEAM, 2019).

Según la Tabla 2, los bosques dentro del PNN están más protegidos que los que están fuera de él, pero aun así, hay deforestación dentro de ellos (Ruiz, 2019)¹⁶. Uno de los casos más relevantes es el de la zona deforestada del PNN Chiribiquete, que fue el primer objeto de intervención militar en el marco de la *Campaña Artemisa*¹⁷ en abril de 2019. A nivel nacional, el PNN Sierra de la Macarena y PNN Tinigüa son las más afectadas. La deforestación en el PNN también necesita un análisis diferencial, particularmente cuando se trata de parques que han estado poblados históricamente (como el PNN Picachos).

Esto se discutirá en la sección 4.3. Por otro lado, el 10% de la deforestación total en 2017 se dio en Resguardos Indígenas (IDEAM, 2018). En cuanto a los cultivos de coca, la región amazónica fue una de las regiones más estratégicas para las FARC, no solo por sus operaciones militares sino también para su subsistencia financiera gracias a los cultivos de coca. La selva era su escudo natural y una forma de protegerse de los ataques. Según UNODC (2018), 47% de las áreas clasificadas como territorios permanentemente afectados por cultivos de coca durante la última década (2008-2018) se encuentran en Putumayo, Caquetá, Meta y Guaviare.

¹⁵ Resolución 261 de 2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que define la frontera agrícola como el límite de la tierra rural que separa las áreas donde se realizan actividades agrícolas de aquellas áreas naturales protegidas u otras áreas donde se excluyen las actividades agrícolas.

¹⁶ Ruiz, J.P ¿Qué significan 197.973 hectáreas deforestadas? El Espectador, 17 de julio de 2019

¹⁷ Operación militar, judicial y educativa centrada en detener la tala ilegal dirigida por la Presidencia de la República, la Procuraduría General, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

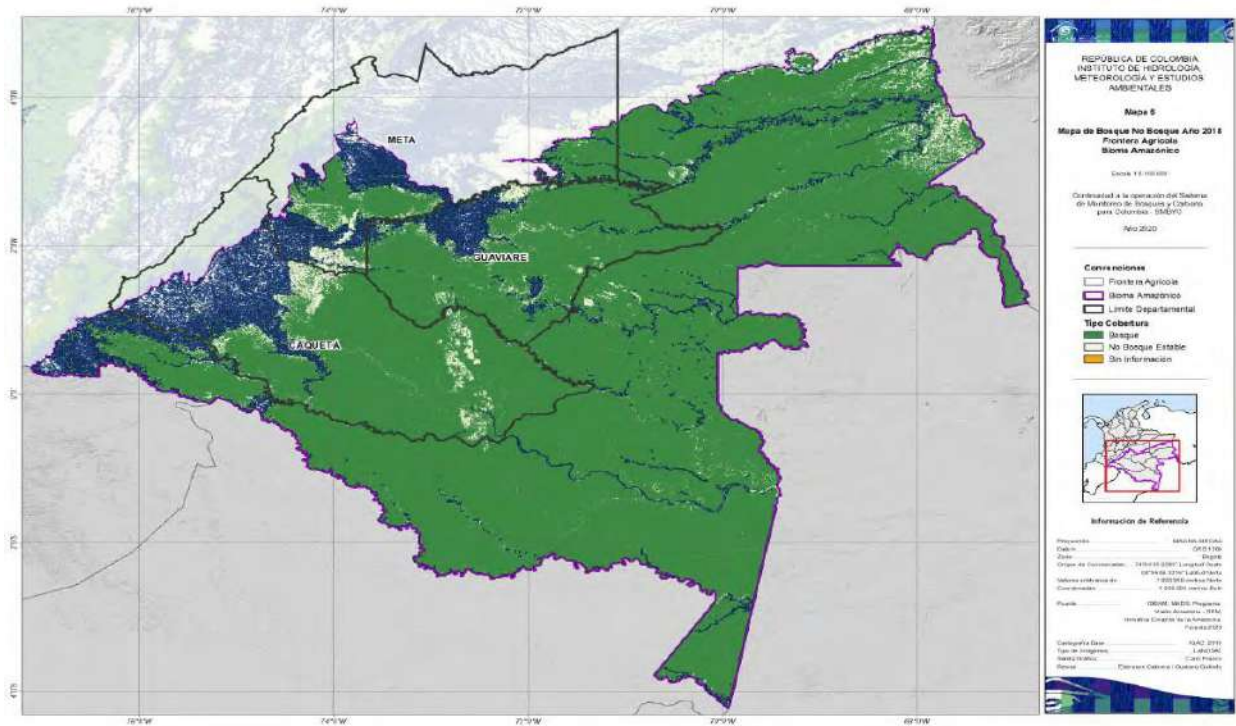


Figura 14. Frontera agrícola y bosque actual.

En el contexto posterior al acuerdo, han aparecido nuevos agentes de violencia, y por lo tanto nuevos conflictos socio ambientales. El conflicto se ha intensificado en torno al control del comercio ilegal, especialmente el relacionado con las drogas y la minería ilegal, por parte de grupos narco-paramilitares y grupos disidentes de las FARC que no se acogieron al acuerdo. Esto se ve agravado por los ataques persistentes contra los líderes sociales que promueven la aplicación del acuerdo de paz, incluidos los líderes ambientales¹⁸. Como se ha expresado en algunas entrevistas, el aumento de la presencia de

grupos armados en la zona a partir de 2019 ha disminuido la presencia de nuevos inversionistas en la zona, especialmente en Caquetá y Meta. Por su parte, la implementación de las medidas previstas en el acuerdo, en particular la Reforma Rural Integral (primer punto del Acuerdo de Paz) y la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas (cuarto punto del Acuerdo de Paz) plantean nuevos desafíos a la región que deben resolverse. Tres de las 16 subregiones de la PDET, que incluyen 37 municipios de los tres departamentos, se consideran regiones de estabilización posconflicto¹⁹.

¹⁸ De acuerdo con Global Witness, en 2018, Colombia fue el país con el segundo mayor número de asesinatos de líderes ambientales.

¹⁹ 170 municipios más afectados por el conflicto están dirigidos por la intervención de la Agencia de Renovación Territorial (ART) en el marco del Programa de Desarrollo con un Enfoque Territorial (PDET). Estas intervenciones deben orientarse bajo planes de acción formulados participativos que se están formulando con las partes interesadas. http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/index.html



04

4 Diseño inconsistente de políticas para la conservación del bosque en áreas afectadas por el conflicto

La Política Forestal y su marco regulatorio ha estado a la vanguardia de los acuerdos de conservación forestal, asumiendo compromisos internacionales y promoviendo acciones progresistas. No obstante, no se ha logrado una implementación efectiva a nivel local, debido a deficiencias y limitaciones institucionales, culturales y económicas (OCDE, 2014). Las regulaciones han promovido un modelo de conservación y restricción del uso de los recursos naturales que afecta el valor económico del bosque para el poblador local al restringir su uso. Al mismo tiempo, fomenta la extracción ilegal y la destrucción del bosque para establecer pastos.

La política forestal y el marco regulatorio asociado a la conservación del bosque en Colombia es complejo y ha generado interpretaciones contrarias, generando mensajes contradictorios en relación con la conservación y uso sostenible de los bosques.

Las siguientes secciones se centrarán en tres categorías de políticas que han sido las más decisivas para la dinámica de ocupación de tierras en la Amazonía: i) las políticas agrícolas y de ocupación de tierras, ii) las políticas de conservación del bosque y su interacción con las políticas de desarrollo rural y, más recientemente, iii) las políticas relacionadas con la consolidación de la paz y las políticas de seguridad y defensa.

4.1 Las políticas agrícolas como motor de la ocupación de la tierra

La Ley 200 de 1936 regula los derechos de propiedad de las tierras rurales asignándoles una función social y obliga a los propietarios a explotar sus tierras económicamente so pena de expropiación. De igual manera, reguló el mecanismo para obtener el derecho de propiedad sobre tierras baldías, estableciendo que la propiedad podría obtenerse después de una explotación económica prometedora de la tierra durante más de cinco años. Esto abrió la puerta a la colonización de tierras baldías, convirtiendo la transformación de los bosques en pastos destinados a la ganadería en una forma de obtener derechos de propiedad formales. Aunque la Constitución Política de 1991 asocia explícitamente la función social de la propiedad privada con su función ecológica, esto no ha sido asumido ni aplicado. La práctica de transformar los bosques en pastizales para obtener y mantener propiedades formales sigue estando profundamente arraigada en la mentalidad de la población, especialmente en las zonas rurales.

En 1959, como un intento para reorientar el desarrollo de la economía forestal, la protección del suelo, el agua y la vida silvestre, la Ley Segunda de 1959 creó siete Zonas de Reserva Forestal (ZRF), que cubrían un área de aproximadamente 65 millones de hectáreas ubicadas en el Pacífico, Río Magdalena, la Zona Andina Central, la Sierra Nevada de Santa Marta, la Sierra del Cocuy, La Serranía de los Motilones y el Amazona. A través de esta ley, más del 60% del territorio nacional fue declarado como ZRF para ser gestionado por *planes de ordenación forestal* que regularían la explotación forestal, algo que no sucedió para la mayoría de ellos.

La Ley estableció un mecanismo de *sustracción* (remoción), y otorga al Ministerio de Agricultura la responsabilidad de definir qué áreas de la ZRF podrían considerarse adecuadas para fines agrícolas que podrían sustraerse de la ZRF con base en informes técnicos de las autoridades ambientales. La existencia de esta figura como un paso hacia la titulación de tierras se convirtió en un incentivo perverso para la deforestación.

El procedimiento para la sustracción de tierras de la ZRF se ha basado en reconocer el uso productivo que se le da a la tierra, sin tener en cuenta la vocación del suelo o su valor ambiental. En consecuencia, el mecanismo tradicional mediante el cual los campesinos pobladores han adelantado procesos para acceder a títulos de propiedad a través de la sustracción de ZRF ha estado ligado a la deforestación. Las sustracciones comenzaron en 1964, y según la Misión para la transformación del campo al 2013²⁰ se habían sustraído alrededor de 14 millones de hectáreas de las ZRF como resultado de diversas disposiciones emitidas por INCORA e

INDERENA y, desde 1994, por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Aparte de las zonas sustraídas, se estima que 13 millones de hectáreas de ZRF tienen usos agrícolas (principalmente ganadería insostenible) y otras 935.000 hectáreas se están utilizando para actividades extractivas (DNP, 2015).

En cuanto a la transformación de los bosques en pastos para la ganadería extensiva en la Amazonía, el gobierno ha sido quizás el principal responsable. Cuanto más fuerte ha sido la presencia de las instituciones gubernamentales en la ZRF, mayor ha sido la deforestación. Como se mencionó anteriormente, la presencia del Estado y sus intervenciones, han promovido la sustitución de bosques por pastos, seguido de un proceso de valorización de la tierra mediante la inversión en infraestructura pública, titulación de tierras y préstamos para la ganadería, promoviendo un modelo de desarrollo inadecuado que apenas recientemente ha empezado a cuestionarse, y que por lo tanto aún prevalece.

²⁰ La última sustracción realizada en la Amazonía con el fin de adjudicar tierras a colonos tuvo lugar en el Vaupés en 2013 mediante resolución 1353/2013 cubriendo un área de 4.069,05 ha.

Recuadro 9. Caquetá Fase I y Fase II: un caso de deforestación en la Amazonía promovido por el gobierno

El gobierno colombiano obtuvo un préstamo del Banco Mundial en 1968 para promover el "desarrollo" de las estribaciones del Amazonas. En la década de 1970 se financiaron los proyectos de Caquetá Fase I y Fase II con el propósito de financiar el desarrollo de sistemas productivos en piedemonte Amazónico, lo que se tradujo en deforestación. Posteriormente, se llevaron a cabo campañas que invitaban a nuevos pobladores a trasladarse a esta región para llevar a cabo actividades productivas, principalmente ganadería extensiva, y la consecuente transformación del bosque, bajo la promesa de que las áreas de baldíos nacionales les serían tituladas. Además, a través de préstamos, el gobierno colombiano abrió carreteras, construyó escuelas y centros de salud. También financió al Incora para fomentar la titulación de tierras, apoyó préstamos subsidiados para la deforestación, creación de pastos y compra de ganado para establecer ganadería en el Amazonas (Andrade y Ruiz, 1988).

Entre 1987 y 2015, las FARC tomaron el control de muchas ZRF, su posesión incluyó un proceso de ocupación espacial que incluía la ganadería extensiva, las plantaciones de coca y la producción agrícola. Sin embargo, también instauraron regulaciones que obligaban a la preservación de las zonas de bosques tropicales y la gestión de las cuencas hidrográficas. Lo anterior surge de un acuerdo efectuado en 1986 entre el INDERENA y las FARC-EP, según el cual las comunidades se comprometían a recuperar la vegetación protectora de los cuerpos de agua, como parte de un proceso de sustracción en una zona del medio y bajo río Caguán cuyo objetivo era la asignación de títulos de propiedad a familias campesina-colonas ubicadas cerca de los ríos y la definición de la "Unidad Agrícola Familiar" en el contexto de promover prácticas de manejo forestal sostenible. También se acordó asignar tierras a juntas de acción comunal (JAC). De esta manera, las JAC obtendrían títulos colectivos y promoverían y controlarían procedimientos comunitarios para el

manejo sostenible de la selva tropical, regulando la caza, la pesca y la extracción de madera valiosa y otros recursos forestales, bajo criterios de sostenibilidad y beneficios comunitarios (Ruiz, 1996). Esta fue la primera sustracción que incluyó un acuerdo con las comunidades para hacer un uso sostenible del bosque. Sin embargo, una vez interrumpido el proceso de negociación de la paz en 1986 este Acuerdo también quedó suspendido.

Ante la crisis del modelo ganadería extensiva, expresado en baja productividad y alta concentración de la propiedad de la tierra, el Estado ha iniciado recientemente la búsqueda de sistemas de producción sostenibles para la Amazonía, que se analizarán en el siguiente apartado. Aunque los programas gubernamentales e institucionales desarrollados por el Instituto de Investigación Científica del Amazonas SINCHI y ONG's han identificado algunos sistemas de producción sostenible y han implementado algunos proyectos piloto, todavía no hay apropiación social de estas prácticas y aún se está lejos de

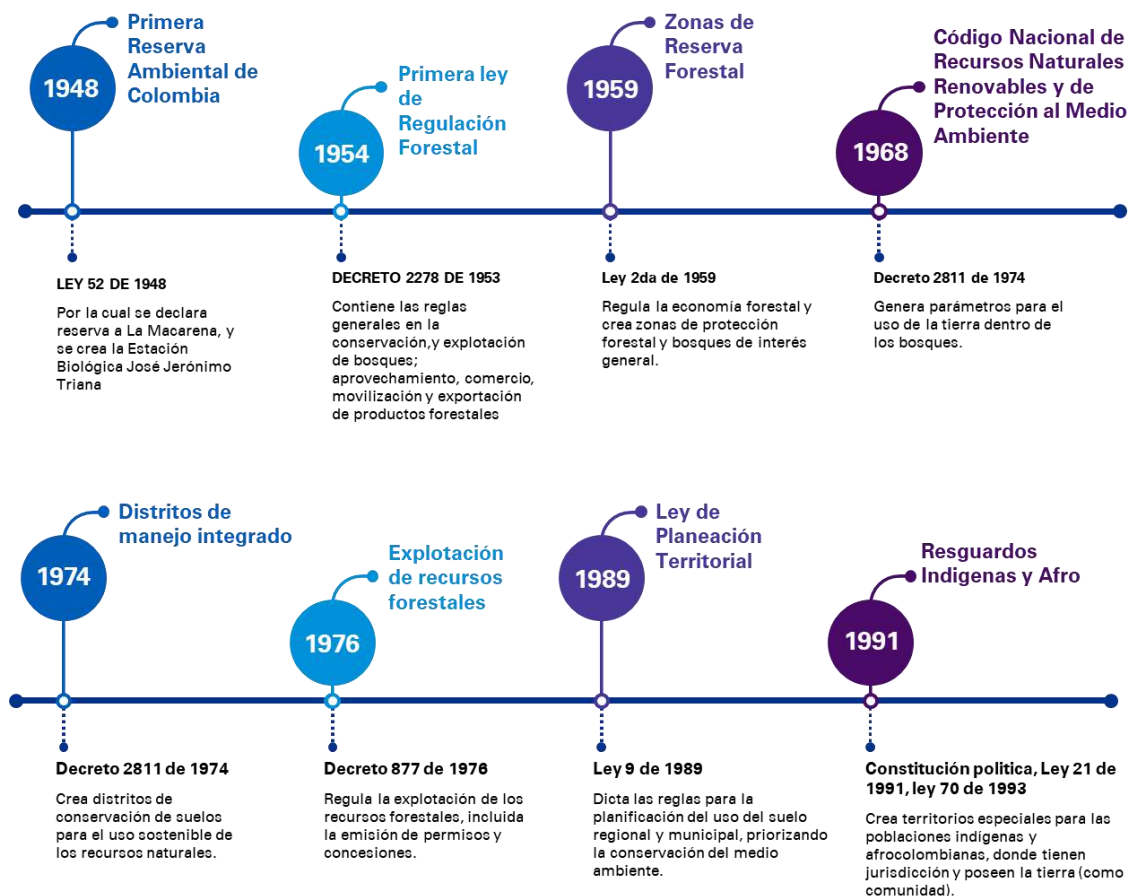
implementar a mayor escala el uso sostenible de los recursos de la selva tropical. Las comunidades entrevistadas en las regiones han expresado que son conscientes de las prácticas sostenibles que deben implementar en sus fincas, pero piden una fuerte asistencia técnica e inversiones que les ayuden a pasar de sus actividades productivas habituales a otras nuevas y que les aseguren los ingresos necesarios.

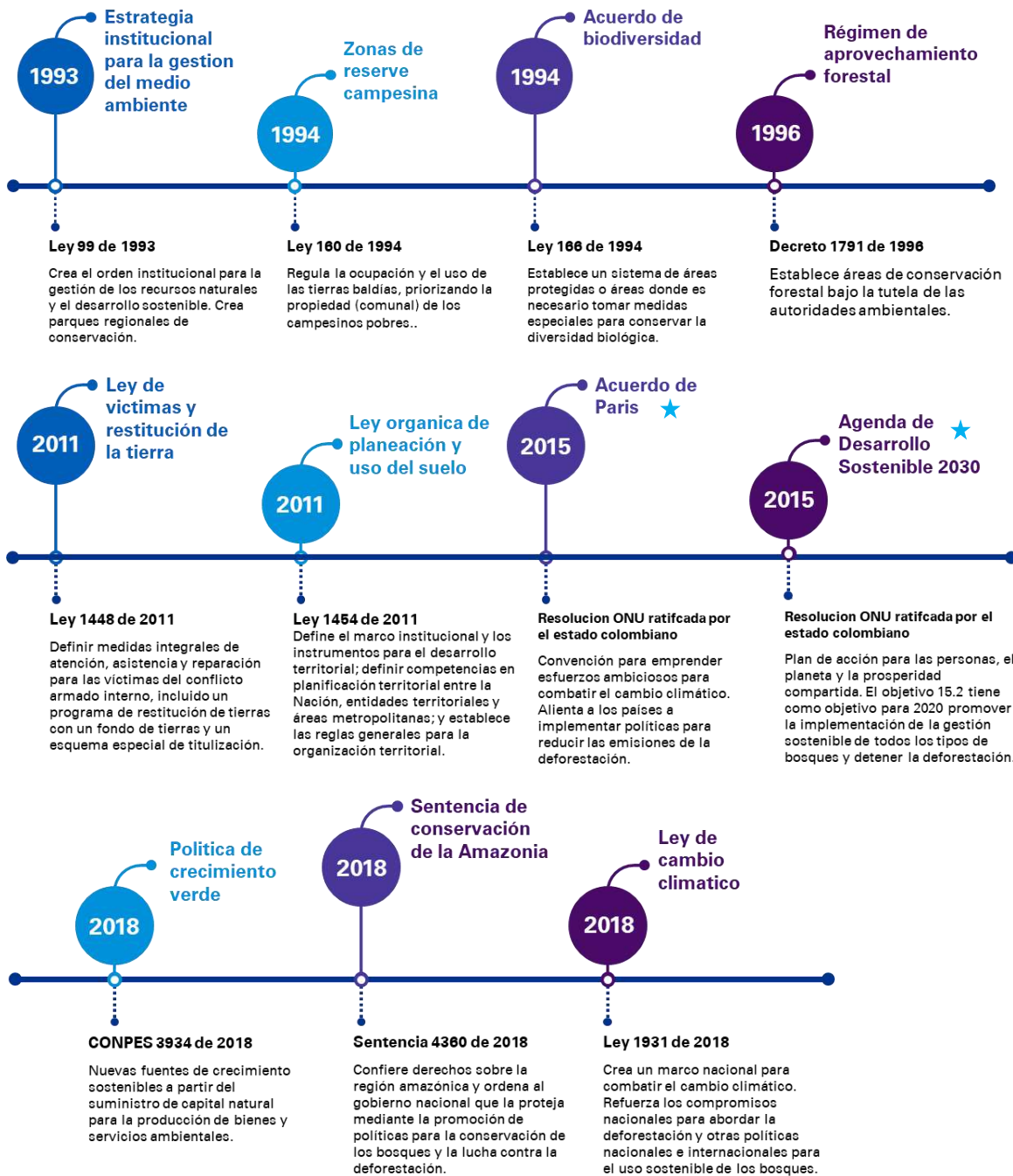
regulaciones para proteger el medio ambiente en 1948, cuando se declaró la primera reserva ecológica nacional. La figura 14 muestra la cronología de las principales políticas de protección del medio ambiente.

Las políticas ambientales han buscado sistemáticamente la protección de los bosques a través de la regulación de la tierra y se han comprometido a garantizar la conservación, bajo la influencia de normas internacionales y disposiciones constitucionales progresistas.

4.2 Política forestal, medio ambiente y desarrollo rural

Colombia comenzó a introducir





★ **Acuerdo Internacional**

Figura 15. Línea de tiempo de las principales regulaciones de protección del medio ambiente y uso de la tierra.

4.2.1 Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)

Colombia firmó el acuerdo sobre la Diversidad Biológica a través de la Ley 165 de 1994, sobre cuya base se formuló la política nacional sobre biodiversidad, y se asumió el compromiso de formar y consolidar un Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP. Como signatario del acuerdo, el país se comprometió a establecer y mantener sistemas nacionales y regionales efectivamente gestionados y ecológicamente representativos de áreas protegidas para territorios terrestres y marinos que contribuyan al logro de los objetivos de la Convención.

El SINAP es un sistema complejo. Las reservas ambientales, como parques

naturales nacionales y zonas de reserva forestales se complementan con reservas de nivel inferior, como los distritos de gestión integrada, los parques regionales y los parques locales. Del mismo modo, otras categorías de zonificación social y cultural especial, como los resguardos indígenas, las tierras colectivas de comunidades afrocolombianas, las zonas de reserva campesina y las reservas naturales de la sociedad civil, con frecuencia se superponen con otras categorías de manejo y ordenamiento del territorio. Esta complejidad, y la falta de conocimiento y educación sobre su ubicación, restricción y funciones, a menudo crea confusión entre las comunidades locales y las autoridades que supervisan estas zonas. Algunas características y actividades permitidas en estas áreas se indican a continuación en la Tabla 3.

CRITERIO	TIPO DE ÁREA	ACTIVIDADES AGRÍCOLAS Y GANADERAS	ACTIVIDAD FORESTAL	INVESTIGACIÓN Y ECOTURISMO
ÁREAS PROTEGIDAS SINAP	Parques Naturales Nacionales - PNN	No permitido	No permitido	Condiciona l en algunas áreas
	Reserva Natural Nacional - RNN	No permitido	No permitido	Condiciona l en algunas áreas
	Zonas Protegidas de la Reserva Forestal Nacional - RFPN	No permitido	Se permiten productos forestales no madereros	Condiciona l en algunas áreas
ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL	Centro Básico	Condiciona l	Permitido	Permitido
	Corredor ecológico	Condiciona l	Permitido	Permitido
RESERVAS FORESTALES EN LA AMAZONÍA (LEY SEGUNDA DE 1959)	ZONA TIPO A	No permitido (excepto conversión agroforestal y silvopastoril)	Permitido	Permitido

CRITERIO	TIPO DE ÁREA	ACTIVIDADES AGRÍCOLAS Y GANADERAS	ACTIVIDAD FORESTAL	INVESTIGACIÓN Y ECOTURISMO
	ZONA TIPO B	No permitido (excepto conversión agroforestal y silvopastoril)	Permitido	Permitido
DISTRITOS DE GESTIÓN INTEGRADA	Zona de conservación	No permitido	Condicional	Permitido
	Zona de restauración	Se permite la ganadería sostenible y la agricultura convencional bajo ciertas condiciones.	Condicional	Permitido
	Áreas de uso sostenible	Permitido bajo ciertas condiciones	Permitido	Permitido

Tabla 3. Áreas Protegidas y Estructura Ecológica Principal (Fuente: Corazón de la Amazonía, 2019).

Desde la perspectiva del Estado, la contribución más relevante a la conservación de la selva tropical ha sido sin duda la declaración de resguardos indígenas y la delimitación de Parques Naturales Nacionales (PNN) como áreas restringidas para la ocupación. Aunque los PNN no tienen suficiente capacidad administrativa y tienen una baja presencia de guardabosques, junto con los resguardos indígenas, tienen la tasa de deforestación más baja que otras ZRF por fuera de estos (IDEAM, 2018 y 2019). Esto se explica en parte por el hecho de que no es posible obtener ningún tipo de título de tierra en los PNN y esto conlleva un cierto desincentivo para la colonización. Durante las entrevistas, los pobladores manifestaron la importancia de que haya mayor divulgación sobre los límites geográficos de estas áreas, muchas de las

cuales han estado ocupadas durante décadas, y solo recientemente se han aplicado medidas coercitivas.

La declaración de áreas protegidas no ha logrado detener completamente la degradación de los bosques dentro de sus fronteras, debido a cuestiones arriba señaladas como la capacidad institucional, la precaria integración entre los funcionarios de las diversas instituciones y la falta de control territorial por parte del Gobierno Nacional. Sin embargo, como sostiene Bruner (2001), la declaración de los parques naturales nacionales es eficaz para disuadir la degradación del medio ambiente, incluso cuando no están consolidados o son simplemente parques sobre el papel por la falta de aplicación efectiva.

Recuadro 10. Arquitectura ambiental borrosa

La superposición de jurisdicciones de manejo en ciertas regiones crea conflictos en el control y monitoreo del uso del suelo. Además, algunas contradicciones entre las normas de manejo entre ellas también conducen a conflictos. Ambos problemas, creados por la complejidad y la insuficiente articulación entre las instituciones, dificultan la definición de usos en el territorio y su implementación (DNP, 2015).

La paz territorial significará una disminución de las actividades ilegales como la minería y la plantación de cultivos de coca en territorios colectivos, generando mejores condiciones de gobernanza para las autoridades étnicas y facilitando la gestión sostenible de su territorio.

4.2.2 Sistema Nacional de Medio Ambiente (SINA)

El *Sistema Nacional Ambiental* (SINA) creado mediante la ley 99 de 1993 se define como el conjunto de directrices, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la aplicación de los principios generales del medio ambiente contenidos en la Constitución Política de Colombia de 1991. El SINA está integrado por diferentes actores institucionales como el Ministerio de

Ambiente, las corporaciones autónomas regionales, las entidades territoriales y los institutos de investigación vinculados al Ministerio de Ambiente. El Consejo Nacional Ambiental tiene como objetivo garantizar la coordinación intersectorial en el ámbito público de las políticas, planes y programas ambientales y de recursos naturales renovables. La Tabla 4 presenta los diferentes órganos de manejo establecidos por el SINA que refleja sus diferentes niveles de gobernanza.

Órgano	Descripción
Órgano institucional	El Consejo Nacional de Medio Ambiente, el Ministerio de Medio Ambiente, 34 corporaciones autónomas regionales y desarrollo sostenible, 5 institutos de investigación y el subsistema de investigación ambiental, las 4 unidades ambientales urbanas, la Unidad Administrativa Especial del Sistema Nacional de Parques Naturales.
Organismo territorial	La Unidad de Política Ambiental del Departamento Nacional de Planeación -UPA-, entidades territoriales como ejecutores de política ambiental: departamentos, distritos, municipios, guardias indígenas y tierras colectivas de comunidades afrocolombianas.
Organismo Social	Organizaciones no gubernamentales -ONG-, Eco fondo, organizaciones de base, y las organizaciones étnico-territoriales afrocolombianas e indígenas movimiento ambiental. Algunos representantes de los sindicatos de producción y del sector privado también están registrados.

Órgano	Descripción
Organismo Transectorial	Las unidades ambientales de los diversos ministerios, institutos y otras entidades estatales con competencias ambientales.
Organismos de monitoreo y control	La Fiscalía Ambiental, la Defensoría del Pueblo en materia ambiental, la Procuraduría Ambiental, las Veedurías Ciudadanas, la Policía Ambiental.

Tabla 4. Los órganos coordinadores del SINA

A pesar de los arreglos institucionales que proporciona el SINA, existen algunos obstáculos que dificultan su capacidad para implementar plenamente las políticas. Según algunas entrevistas institucionales, existe una falta de sinergias y capacidades institucionales en todo el territorio. Algunos de los obstáculos incluyen la falta de coordinación interinstitucional y la falta de recursos para la ejecución de proyectos, ya

que algunos proyectos exitosos actuales podrían ejecutarse a mayor escala con una mayor participación institucional y un mayor presupuesto. Aunque se han llevado a cabo algunas misiones operacionales para detener la deforestación, también existe la presencia y las actividades de grupos ilegales que dificultan el acceso institucional al territorio rural y la implementación de proyectos.

Recuadro 11. Falta de capacidad institucional para la gestión de la tierra

El uso social y económico del suelo está definido por los planes de uso del suelo de cada municipio según lo establecido en la Ley 9 de 1988 y la Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial). Los *Planes de Ordenamiento Territorial o POT* son instrumentos de política y reglamentación a largo plazo que guían la gestión física y espacial del territorio (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004). La normatividad permitiría asignar el uso económico que un área determinada de tierra puede tener en función de su vocación ecológica, ubicación, antecedentes culturales y relevancia social. Esta cesión de uso económico implica la limitación explícita de ciertas actividades económicas y el incentivo de otras según el diseño de cada plan.

Sin embargo, los gobiernos locales y regionales carecen de la capacidad técnica para diseñar planes integrales de uso y manejo de la tierra. Por lo tanto, los planes de gestión a suelen retrasarse durante años y la implementación es en su mayoría inexistente.

En los últimos años, el gobierno ha estado trabajando en abordar estas deficiencias apoyando a los municipios en el desarrollo de los POT. Desde 2014, el Departamento Nacional de Planeación ha proporcionado mejores herramientas de información ayudando a los gobiernos locales en el proceso de ordenamiento territorial con la iniciativa POT modernos.

Otra iniciativa importante es el *Catastro Multipropósito*, cuyo objetivo es proporcionar datos actualizados sobre los usos actuales de la tierra incluyendo derechos de propiedad y condiciones socioeconómicas, que será una fuente fundamental para establecer medidas de manejo en la Amazonía más acordes con la realidad de la región.

4.2.3 Política forestal

La política forestal y el uso sostenible de los recursos forestales no han sido una prioridad en la política de desarrollo rural, ni en la política ambiental colombiana. Si bien la política forestal establece una variedad de principios, objetivos, programas, estrategias, líneas de acción, directrices e instrumentos relacionados con el uso sostenible de los bosques naturales, la aplicación de estas políticas es relativamente baja, a pesar de que ofrecen una oportunidad para transitar hacia este enfoque que debería ser prioridad.

Durante el último cuarto de siglo se han anunciado diferentes elementos relacionados con la gestión sostenible de

los bosques naturales. Según el Ministerio de Medio Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación (1996) "*El uso sostenible de los recursos forestales es una estrategia para la conservación de los bosques, que requiere un entorno propicio para promover la inversión (...)*". "*El objetivo general es lograr un uso sostenible de los bosques para conservarlos, consolidar la distribución del sector forestal en la economía nacional y mejorar la calidad de vida de la población (...)*". *El Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural promoverán líneas de crédito, acuerdos comerciales, capacitación y asistencia técnica que ayudarán a garantizar el uso sostenible de los bosques por parte de las comunidades y los pequeños agricultores*".

Además, el Plan Nacional de Desarrollo Forestal de 2000 establece entre sus principios: *"El Estado debe promover el desarrollo del sector forestal en reconocimiento de los beneficios económicos, sociales y ambientales generados por esta actividad. En este sentido, el sector forestal es una prioridad para el logro de la paz y la convivencia cívica (...) El uso sostenible de los ecosistemas forestales debería permitir la generación de empleo y la mejora de las condiciones de vida de las comunidades rurales y de la sociedad en general."* Entre sus objetivos, el Plan Nacional de Desarrollo Forestal pretende: i) *"Generar una cultura de gestión sostenible de los ecosistemas forestales y su biodiversidad, que promueva una relación favorable entre las personas y el medio ambiente"*; ii) *"El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Fomento, el Ministerio de Medio Ambiente y las corporaciones autónomas regionales, apoyarán a las comunidades y empresas en mercados internacionales"*.

Se pueden identificar cinco elementos principales que han impedido la implementación de estas políticas: (i) un marco institucional inconexo entre la gestión forestal y el desarrollo agropecuario; (ii) la pérdida y degradación del patrimonio forestal; (iii) el bajo nivel de productividad y competitividad del sector forestal; (iv) la escasa capacidad financiera para la gestión forestal; y (v) el subdesarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación para la gestión de los bosques.

Una cuestión crítica para la protección forestal es que, dentro del gobierno central, ha prevalecido una visión de conservación, en la que la preservación viene antes que el uso sostenible de los bosques. Pese a los principios arriba descritos que aparecen en la política, en la práctica la gestión sostenible de los bosques naturales se ha asociado con actividades de extracción que riñen con las estrictas medidas de preservación de las áreas protegidas. Esto ha afectado el desarrollo de políticas que promuevan el uso sostenible de los ecosistemas forestales como alternativa de manejo viable.

En esta misma línea, se está discutiendo en el Congreso Colombiano el Proyecto de Ley 264 / 2018C) cuyo objetivo es *"introducir disposiciones para controlar la deforestación en Colombia."* El proyecto que ya fue aprobado en el primer debate en la Quinta Comisión de la Cámara de Representantes, parte de un enfoque conceptual que adopta la ecuación *"uso forestal = deforestación"*, estableciendo varias disposiciones que, de ser aprobadas, implican la condena y negación práctica de la gestión forestal sostenible. Cabe destacar que dentro de los PNN, podemos observar una evolución de este enfoque y su interés en avanzar hacia una visión más integrada que incluye la reconversión de la producción como una forma de contribuir a la recuperación de la biodiversidad, pero esto todavía necesita ser oficializado como una política.

Recuadro 12. Obstáculos al uso sostenible de los ecosistemas forestales

Las siguientes cuestiones de política forestal pueden considerarse como los principales obstáculos para el uso sostenible de los bosques:

Falta de incentivos para el uso sostenible de los bosques naturales, a pesar de tenerlo como objetivo en los Planes Nacionales de Desarrollo 2014-2018 y 2018-2022.

Ausencia de mención al uso forestal sostenible en los Acuerdos para la Competitividad de las Cadenas de Valor Forestal que demuestra el enfoque fallido de la reforestación comercial.

Del mismo modo, la ausencia de mención de las zonas protegidas por bosques naturales (incluidas las zonas de resguardo) en el Consejo Nacional de la Cadena Productiva Forestal (uno de los órganos que conforman la institucionalidad forestal del MADR) tampoco aborda el uso sostenible de los bosques.

La definición de la frontera agrícola nacional en cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo de Paz establece un reglamento que hace casi imposible el uso de los recursos forestales.

La falta de un *Servicio Forestal Nacional*, aunque su estructura, implementación y ejecución han sido definidas por diversas políticas públicas en el último cuarto de siglo, y su creación ha sido ordenada por dos leyes.

El uso sostenible de los bosques debe ser reconocido como una herramienta estratégica para la conservación del bosque que requiere un cambio en el enfoque institucional. En este sentido, ONF-Andina²¹ menciona: "*La gestión forestal sostenible debe promoverse como una actividad socialmente aceptable, ambientalmente viable y económicamente rentable; por lo tanto, se deben ofrecer incentivos económicos utilizando los mecanismos adecuados para hacer efectiva su implementación. Para que la gestión forestal sostenible cumpla sus funciones sociales, ambientales y económicas, es necesario mejorar la gestión, la creación de capacidad y la financiación. Deben reforzarse los procesos para ayudar a los más desfavorecidos, incluida la población afrocolombiana, los grupos étnicos y otras*

comunidades dependientes de los bosques". En este sentido, los agricultores entrevistados en las regiones estudiadas demandan apoyo para el desarrollo de actividades productivas que garanticen la generación de ingresos, el acceso a los mercados, la asistencia técnica necesaria y la inversión centrada en sus comunidades de origen como aspectos clave para mejorar el uso sostenible de los bosques.

4.2.4 Política forestal en los Planes Nacionales de Desarrollo

Cabe señalar que el anterior *Plan Nacional de Desarrollo* (PND), así como el actual han allanado el camino para promover el uso sostenible de los bosques en los próximos años, pero esto aún no se ha puesto en marcha.

²¹Ver:<https://www.onfandina.com/index.php/actividades/bosques-y-madera.html>

El artículo 171 del PND 2014-2018 de la administración del presidente Santos designó al Ministerio de Ambiente para desarrollar una política de lucha contra la deforestación incluyendo un plan de acción para 2030, que contemplaría la vinculación de cadenas productivas que aprovechen el bosque y sus derivados, así como la vinculación de sindicatos productivos a través de acuerdos de sostenibilidad.

En su *Pacto por la Sostenibilidad*, el PND 2018-2022 de la administración del presidente Duque propone la búsqueda de un equilibrio entre el desarrollo productivo y la conservación ambiental que promueva nuevas economías y garantice los recursos naturales para las generaciones futuras. El plan establece, entre sus objetivos, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la detención de la deforestación con control territorial y oportunidades económicas, y la duplicación del número de hectáreas con sistemas de producción sostenibles y conservación.

Entre sus estrategias contempla, la implementación de una estrategia nacional de restauración de ecosistemas

que incluye el *Pago por Servicios Ambientales* y otros incentivos para la conservación. Asimismo, establece mecanismos para reducir conflictos socio ambientales en áreas protegidas del SINA a través de la posibilidad de establecer acuerdos con la población campesina que deriven su sustento de actividades productivas en estas áreas que permitan la generación de usos alternativos compatibles con los objetivos de conservación del área, y la gestión y regulación de usos asociados a la economía campesina.

Como mecanismo financiero por destacar, el artículo 10 otorga la asignación exclusiva del 15% de los recursos procedentes del impuesto al carbono, específicamente bajo la bandera "*Colombia en Paz*", para la conservación de los bosques de la región amazónica. El reto actual es coordinar esta disposición con las acciones y planes formulados e implementados en el territorio en favor del uso sostenible del bosque según lo establecido en los objetivos políticos, y reunir fuentes adicionales de financiación en torno a estos objetivos.

Recuadro 13. Ausencia de planes estratégicos (I)

El actual Plan Nacional de Desarrollo incluye la lucha contra la deforestación. Sin embargo, no incluye planes de acción que conduzcan a una estrategia de implementación o consolidación de políticas.

Aunque se establecieron metas en la lucha contra la deforestación, no existe una política para controlar la deforestación que permita trazar una hoja de ruta para implementar y medir los resultados concretos de los avances para alcanzar esas metas.

En la formulación e implementación de estos planes, es necesario establecer claramente la conexión con los planes operativos de los instrumentos financieros, como la asignación específica de un porcentaje del impuesto al carbono, así como otros mecanismos de financiación.

4.2.5 Políticas relacionadas con el cambio climático

La Ley 1931 de 2018 (también conocida como *Ley de Cambio Climático*) dio a Colombia una herramienta para la regulación de la gestión del cambio climático mediante la promoción de

acciones de mitigación de gases de efecto invernadero y de adaptación, buscando reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas del país. La ley orienta las decisiones de las entidades públicas y privadas y define las competencias de las diferentes entidades territoriales y autoridades ambientales del país.

Recuadro 14. Ausencia de planes estratégicos (I)

En el contexto de la política nacional de cambio climático, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) pretende aumentar la preparación del país para enfrentar las amenazas y efectos del cambio climático. Es un instrumento orientador para la formulación de programas y proyectos prioritarios, así como para fortalecer las medidas que se están aplicando para reducir los efectos a largo plazo en la población, la cadena de producción y los servicios de los ecosistemas, y también se basa en las lecciones aprendidas durante la ejecución de proyectos y programas.

No obstante, aunque el PNACC reconoce el impacto socioeconómico de la deforestación en el ecosistema, no propone el uso sostenible de los recursos forestales como una herramienta para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y adaptarse al cambio climático. El PNACC sostiene que, aunque los impactos del cambio climático en los bosques son considerables, existe incertidumbre sobre su capacidad de adaptación (DNP, MADS, IDEAM, UNGRD.,2012).

En este sentido, es importante que el gobierno proponga medidas de adaptación relacionadas con los bosques, considerando la oferta de servicios ambientales y su importancia para las comunidades.

Desde 2009, como parte de las disposiciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), se inició el proceso de desarrollo de la Estrategia Nacional

para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (REDD+) con el apoyo de diversos organismos y programas internacionales (MADS & IDEAM, 2018).

Recuadro 15. La Estrategia REDD+

El país ha logrado avances significativos en el desarrollo de los cuatro pilares requeridos para REDD+ por la CMNUCC: (i) Estrategia Nacional o Plan de Acción de REDD+ por la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), (ii) Sistema Nacional de Monitoreo Forestal (SNMB), (iii) el establecimiento del Nivel de Referencia de Emisiones Forestales (NREF) y (iv) Sistema Nacional de Información de Salvaguardia (SNS). Simultáneamente, el Gobierno ha implementado algunas acciones tempranas y estratégicas para reducir la deforestación en Colombia como: el Programa Visión Amazonía; el proyecto GEF Corazón de la Amazonía; la Declaración Conjunta de Interés (DCI) o el Memorando de Entendimiento (MoU) sobre el Pago de Servicios Ambientales firmado entre el Gobierno de Colombia y los Gobiernos de Noruega, el Reino Unido y Alemania, entre otros.

La estrategia denominada Bosques Territorios de Vida es un instrumento de política intersectorial que busca reducir la deforestación y la degradación forestal mediante la promoción y el establecimiento de la gestión forestal en territorio colombiano, bajo un enfoque integral de desarrollo rural sostenible, que contribuye al bienestar de las comunidades locales, ayuda al desarrollo local y aumenta la resiliencia de los ecosistemas, promoviendo la adaptación al y la mitigación del cambio climático (MADS & IDEAM, 2018).

Esta estrategia tiene los siguientes objetivos:

Fortalecer la gobernanza territorial de grupos étnicos, campesinos y comunidades rurales, y fortalecer la conciencia ciudadana, a través de la gestión de la información y el conocimiento para consolidar una cultura de corresponsabilidad en el cuidado y uso sostenible de los bosques.

Promover una economía forestal basada en bienes y servicios forestales para el desarrollo rural integral y la prevención de la expansión de la frontera agrícola.

Reducir la degradación y la deforestación a través de la gestión intersectorial de las políticas y reglamentos de planificación ambiental y territorial.

Generar información confiable, consistente, oportuna y de calidad sobre el bosque en términos de disponibilidad de recursos forestales, presión de factores externos que lo amenazan y dinámica que se está llevando a cabo, como apoyo a los procesos de toma de decisiones a nivel nacional, regional y local, permitiendo la implementación de acciones de control y seguimiento a las autoridades ambientales para una administración.

Realizar los ajustes institucionales, regulatorios y financieros necesarios para la gestión forestal y la reducción y control efectivo de la deforestación en Colombia.

En un esfuerzo por cumplir con los compromisos adquiridos en el Acuerdo de París en relación con las políticas de deforestación del Ministerio de Ambiente, se implementan programas como Visión Amazonía, que tienen como objetivo reemplazar las actividades económicas extractivas, patrocinando así proyectos sostenibles de cultivos forestales o

extracción de recursos (madera, fruta, semillas, etc.), ecoturismo y pago por servicios ambientales²². Como parte de estos programas, la experiencia de SINCHI (véase el anexo B) en el desarrollo de herramientas tecnológicas proporciona importantes lecciones y estudios de casos que podrían reproducirse y llevarse a una escala mayor. Estos han sido bien recibidos por las comunidades y los implementadores locales. Los principales proyectos de esta política también están dirigidos a la sustitución de las actividades económicas extractivas, el patrocinio de proyectos de cultivo forestal o extracción de recursos (madera, frutos, semillas, etc.), ecoturismo y pago por servicios ambientales²³.

Cabe destacar también el documento de la Política de Crecimiento Verde CONPES 3934 en el cual se establecen tres objetivos relacionados con el crecimiento verde en: i) avanzar hacia un crecimiento sostenible y con bajas emisiones de carbono; ii) proteger y garantizar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y la gobernanza ambientales; y iii) lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad a los riesgos. En particular, tiene relevancia para el sector forestal con miras al uso sostenible del bosque, la estrategia enfocada a Impulsar la

bioeconomía como un sector estratégico para la economía nacional. Como parte de la estrategia se prevé, entre otras acciones, facilitar la transferencia de conocimiento y tecnología, apalancar recursos económicos, desarrollar el mercado de bioproductos, incluyendo programas regionales de turismo científico, y romper barreras regulatorias que dificultan la explotación de la biodiversidad. De igual manera, reconociendo la ausencia una visión unificada para el aprovechamiento de los bosques y de un marco normativo para el desarrollo forestal, el fraccionamiento y debilidad institucional y la ausencia de incentivos económicos y de procesos de I+D, la estrategia para promover el sector incluye el desarrollo de arreglos normativos, fortalecimiento de capacidades institucionales, incluyendo la reglamentación del Servicio Forestal Nacional y la activación del Comité Asesor de Política Forestal, la formulación de una estrategia integral de financiación para la gestión forestal y acciones para la promoción de la investigación, innovación, educación y formación. El CONPES incluye 155 acciones para atender sus tres objetivos para ser implementados entre 2018 y 2030. Sin embargo, buena parte de ellas están lejos de ser implementadas.

²² En 2017, se aprobó el documento CONPES 3886 Política y el Programa Nacional de Pagos por Servicios Ambientales para la Consolidación de la Paz. Su principal objetivo fue desarrollar directrices políticas para la implementación de pagos por PSA para garantizar el mantenimiento y la generación de servicios ambientales proporcionados por ecosistemas estratégicos.

²³ En 2017, se aprobó el documento CONPES 3886 Política y el Programa Nacional de Pagos por Servicios Ambientales para la Consolidación de la Paz. Su principal objetivo fue desarrollar directrices políticas para la implementación de pagos por PSA para garantizar el mantenimiento y la generación de servicios ambientales proporcionados por ecosistemas estratégicos.

Recuadro 16. Visión Amazonía y otros programas similares centrados en la sustitución de actividades no sostenibles

Visión Amazonía constituye la iniciativa del gobierno nacional importantes para reducir la deforestación en la Amazonía. Su relevancia está relacionada con la importancia de reconocer la complejidad socioeconómica de las comunidades que viven en la frontera agrícola, y la relevancia de crear alternativas económicas que desalienten otras actividades extractivas que degradan directamente los bosques. Visión Amazonía trabaja para:

- Promover acuerdos con entidades territoriales, asociaciones de agricultores, comunidades indígenas y otros involucrados para reducir la deforestación en la Amazonía colombiana.
- Desarrollo de acciones en los municipios prioritarios con mayor deforestación en los departamentos de Caquetá, Guaviare, Putumayo y Meta sur.
- Priorizar acciones que reduzcan la deforestación en el Bioma Amazónico.

Otro proyecto centrado en la reducción de la deforestación en la región amazónica es el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) Corazón de la Amazonía. Entre los impactos más importantes de este proyecto se encuentran:

- Fortalecimiento de la eficacia de la gestión de 2,8 millones de hectáreas de PNN Serranía de Chiribiquete, incluyendo su sostenibilidad financiera
- Implementación por parte de las autoridades indígenas, en coordinación con los Parques Nacionales Naturales, de estrategias de zonificación, gestión y gestión ambiental y apoyo cultural en aproximadamente 1,4 millones de hectáreas de resguardos indígenas y áreas de interés común
- Propuestas de gestión para aproximadamente 1 millón de hectáreas de la Reserva del Bosque Amazonas
- Establecimiento de convenios con el Ministerio de Transportes, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Minas y Energía para lograr reducciones significativas en la deforestación.
- Firma de acuerdos locales de conservación y no deforestación con unas 300 familias y 5 asociaciones de productores.
- Nuevos corredores de conectividad en aproximadamente 50.000 hectáreas de áreas de intervención baja y media.

A pesar de la importancia de sus objetivos y del trabajo que se ha desarrollado en el marco de estas iniciativas, durante el trabajo de campo encontramos que es necesaria una mayor divulgación de estos programas, así como una mayor articulación de las iniciativas muchas de las cuales se ven como esfuerzos aislados en el territorio en buena medida desconocidos por los pobladores y autoridades.

4.2.6 Los derechos de la Amazonía: Sentencia T-622/2016 de la Corte Constitucional

En 2016, la Corte Constitucional emitió la sentencia T-622/2016 mediante la cual se reconoce a la Amazonía colombiana como entidad sujeta a derechos (Sentencia de Tutela 622 del 2016).

El fallo fue una respuesta a un acto de protección iniciado por un grupo de jóvenes, apoyados por la ONG "Dejusticia", que reivindicaban sus derechos a un medio ambiente sostenible. La Corte determinó que el gobierno nacional y las autoridades locales y regionales no estaban cumpliendo adecuadamente los compromisos asumidos para proteger la Amazonía y, por lo tanto, solicitó al gobierno formular y adoptar un plan con las medidas destinadas a reducir la deforestación y las emisiones de gases de efecto invernadero, con algunas estrategias de aplicación nacionales, regionales y locales, junto con acciones preventivas, obligatorias, correctivas y educativas destinadas a adaptarse al cambio²⁴.

Durante el trabajo de campo, se encontró que este fallo ha tenido una alta visibilidad, por tratarse de una acción de la sociedad civil, ha recibido una amplia cobertura en los medios de comunicación y las redes sociales. En general, los diferentes actores entrevistados conocen el fallo y lo reconocen como una de las acciones más relevantes en materia de política

pública porque ha logrado movilizar a las diferentes instituciones gubernamentales a desempeñar un papel más activo en la solución del problema de acuerdo con sus funciones, incluyendo las entidades territoriales.

La sentencia reconoce el papel estratégico de la Amazonía en el contexto actual de lucha contra el cambio climático, y vincula a actores institucionales que anteriormente no habían asumido sus competencias de cara a la deforestación como el Ministerio de Defensa, la Procuraduría o la Presidencia misma. En tal sentido, la sentencia representa una oportunidad muy significativa para consolidar las acciones en la región alrededor de una visión de manejo más unificada.

Solo en los últimos cinco años, después de la firma del acuerdo de París, se está construyendo una nueva visión en torno a lo que debería ser el modelo de desarrollo para la Amazonía, que aún no ha sido consolidado y adoptado por los diversos actores. Algunos esfuerzos importantes a nivel nacional, como la "Estrategia Integral para el Manejo Forestal y el Control de la Deforestación" (DNP), o el Plan Nacional de Desarrollo en sí, reflejan este progreso.

²⁴ Ver: <http://www.cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2018/04/05/corte-suprema-ordena-proteccion-inmediata-de-la-amazonia-colombiana/>

4.3 Política de consolidación de la paz

Con la firma del Acuerdo de Paz se generó una hoja de ruta para abordar los problemas estructurales del conflicto armado en torno a seis ejes fundamentales: 1) reforma rural integral; 2) participación política, 3) fin del conflicto; 4) solución del problema de drogas ilícitas; 5) víctimas y 6) implementación.

De particular relevancia para enfrentar la deforestación, las medidas encaminadas al equilibrio económico, incorporadas en los apartados sobre Reforma Rural Integral (RRI), buscan abordar la concentración histórica de tierras vinculadas al abandono y la marginación de las poblaciones rurales, así como el desequilibrio social, político y económico entre el centro y la periferia del país. Con este fin, la RRI comprende la creación de un fondo de tierras que debe asignar siete millones de hectáreas y formalizar tres millones más para agricultores sin tierra, dando prioridad a las mujeres agricultoras que son víctimas del conflicto armado. Un aspecto crítico de la RRI es que no propone la redistribución de la tierra, sino la asignación de tierras a los campesinos sin tierra en la frontera agrícola. Esto hace que la RRI sea una reforma rural restitutiva más no redistributiva.

Como complemento de la RRI, se

acordó un componente de planificación territorial para el desarrollo y acceso a los derechos humanos, bienes y servicios para la población de los territorios, la mayoría de los cuales se ven afectados por el abandono y la exclusión. Este componente se expresa a través del diseño de los Programas de Desarrollo de Enfoque Territorial (PDET), el Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) y los Planes Integrados de Desarrollo y Sustitución Alternativos.

Este paquete integral de programas, acompañados del plan nacional de zonificación ambiental con participación comunitaria, representan condiciones aptas para contener las presiones que actualmente ejercen sobre los ecosistemas las poblaciones marginadas y los proyectos de inversión extractiva. Esto debería permitir revertir la tendencia actual. Debido a la falta de políticas de uso y manejo de la tierra que garanticen la conservación de los servicios ambientales, muchos agricultores y propietarios utilizan hasta el 100% de la tierra para cultivos y pastos, transformando la cobertura de bosques y ecosistemas y destruyendo los servicios ambientales que brindan. Esto se traduce en un empobrecimiento de la base productiva natural, que contribuye al uso insostenible del territorio y a un aumento de su vulnerabilidad al cambio climático.

Recuadro 17. La etapa inicial de PDET

Con la creación de los PDET, se han identificado más de 3.300 iniciativas de proyectos de productos sostenibles a través de las cuales se busca apoyo financiero a través de diferentes opciones, incluida la cooperación internacional.

Sin embargo, es importante que estas iniciativas sean priorizadas y revisadas en base a una nueva visión estratégica del desarrollo amazónico y el uso sostenible del bosque. Los PDET fueron formulados con base en el paradigma de desarrollo tradicional de la región, y si no se hace una adecuada priorización y adaptación a esta nueva visión, existe el riesgo de que los proyectos e inversiones reproduzcan el mismo modelo insostenible y promuevan la deforestación.

Los PDET fueron diseñados para promover la sostenibilidad y la coherencia de la consolidación de la paz en las regiones más afectadas por el conflicto, la mayoría de ellas ubicadas en la región amazónica. Esta política integra una variedad de proyectos que buscan crear un entorno seguro y estable a través del desarrollo económico y social sostenible. A este respecto, la política de PDET debe promover el uso sostenible de los bosques como una forma de promover actividades económicas alternativas para las víctimas del conflicto armado que les proporcionen una fuente de sustento.

La consolidación de la paz se concentra en las áreas donde el conflicto fue prominente, correspondiente a los 172 municipios seleccionados para implementar la PDET. Estos coinciden con la expansión de la frontera agrícola, cubierta por ecosistemas naturales. El 87% de estos municipios incluye áreas con algún mecanismo de protección, como las reservas forestales y los parques naturales nacionales. En cuanto al fondo de tierras, el Acuerdo de Paz indica que el fondo estará constituido

principalmente por tierras que hayan sido adquiridas ilegal o indebidamente. Este fondo está destinado a gestionar tierras que tienen vocación para la conservación forestal y el cuidado de los servicios ambientales, sin considerar su uso para prácticas agrícolas. Con la intención de proteger los servicios ambientales de la tierra, es necesario llevar a cabo un proceso de ordenamiento territorial que delimite las áreas de conservación asociadas a la gestión del agua, asesorando a las unidades productivas para asegurar prácticas sostenibles en los territorios intervenidos.

Según lo consignado en el acuerdo, algunas áreas forestales dentro de las zonas retiradas de la ZRF pueden ser asignadas a organizaciones comunitarias (asociaciones de productores, juntas de acción comunitaria), como se propuso cuando se restó la Reserva Forestal del Medio y Bajo Caguán (INDERENA, documento inédito de 1986), lo cual representa también una oportunidad para fortalecer las Zonas de reserva campesina como una figura de manejo territorial que promueve la organización de la comunidad en torno

a una visión concertada del territorio.

Además de la RRI, el uso de instrumentos económicos podría ayudar a reducir la alta concentración de la propiedad de la tierra. Un buen ejemplo es la introducción de un impuesto para promover el uso

eficiente de la tierra, a través del cual se venderían las tierras improductivas y se reduciría su costo, aumentaría la productividad, se generaría más empleo, se reduciría la amenaza de deforestación y se evitaría la expansión de la frontera agrícola de la búsqueda de nuevas tierras.

4.4 Política de seguridad

Además de las medidas anteriormente mencionadas, el PND 2018-2022 también crea el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y Otros Delitos Conexos (CONALDEF) como mecanismo de acción y coordinación para el control y seguimiento de la deforestación y otros delitos ambientales (artículo 9). El objetivo de CONALDEF es la defensa del agua, la biodiversidad y el medio ambiente, para lo cual se establece dentro de sus funciones, entre otras: i). Proponer la política, planes, programas y estrategias para combatir la deforestación y otros delitos ambientales asociados, así como definir y coordinar medidas interinstitucionales para su control; ii) Evaluar los avances en la lucha contra la deforestación y otros delitos ambientales asociados; iv) Mantener contacto con gobiernos o entidades extranjeras en asuntos de su competencia y hacer representaciones a los mismos para coordinar las acciones

Es importante destacar CONALDEF porque desde su creación —impulsada por la Sentencia de la corte— se deriva una estrategia policial y las operaciones sobre el terreno involucran, por primera vez, a las fuerzas militares y a la policía nacional como actores activos en la lucha contra

la deforestación, lo que aporta una perspectiva nueva en la aproximación al problema, así como nuevos conflictos en el territorio. Esta estrategia se consolida a través de la Campaña Artemisa en el marco de la cual se llevaron a cabo operaciones militares en los Parques Nacionales Naturales (PNN) en 2019, causando un gran revuelo entre las comunidades locales (operaciones en Chiribiquete, Tinigüa, Picachos, entre otras).

La campaña surgió del diseño de la política del Ministerio de Ambiente para preservar los recursos naturales estratégicos y tiene tres objetivos principales: 1. Detener la deforestación, 2. Restaurar la selva tropical; 3. Perseguir a los que están detrás de la cultura de la deforestación concentrándose especialmente en los PNN del país, con el apoyo de las fuerzas militares y policiales, el Ministerio Público y el Ministerio de Ambiente, Parques Nacionales e IDEAM.

Su propósito es hacer cumplir la prohibición de la ocupación ilegal, el acaparamiento y el ejercicio de actividades de producción extractiva dentro de las reservas forestales y los PNN. De acuerdo con la información derivada del trabajo de campo, las operaciones militares han logrado la

captura de pequeños agricultores o personas contratadas por inversionistas para talar el bosque, pero no ha logrado capturar a los inversionistas que están detrás de las acciones de deforestación en grandes extensiones y el acaparamiento de tierras.

La percepción de los entrevistados sobre este tema es diversa. Para algunos, esta medida es necesaria y debe complementarse ofreciendo nuevas oportunidades en otras áreas para los pequeños pobladores. La presencia militar generalmente ha tenido un efecto positivo porque indica la clara determinación del gobierno de detener la deforestación en los PNN, y esto ha obligado a los inversionistas a abandonar o disminuir su inversión en deforestación.

Para otros, el efecto de la campaña es contrario al propósito de detener la deforestación, porque, después de la ofensiva militar, los grupos armados ilegales recuperan el control de las áreas y realizan talas ilegales a través de colonos bajo su influencia. Esto es con la intención de demostrar que tienen el control del territorio.

Las entrevistas concluyeron que las intervenciones militares deberían estar dirigidas a controlar y sancionar a los agentes que pretenden apropiarse de la tierra y no a los trabajadores contratados para deforestar. Al mismo tiempo, es necesario ofrecer alternativas de reubicación a los colonizadores campesinos y promover alternativas de uso y explotación forestal sostenibles, incluidas alternativas a productos forestales no madereros que hayan sido probados por SINCHI y que presenten claros

beneficios económicos para los residentes locales a mediano y largo plazo.

Es de destacar que la campaña se enmarca en política de seguridad del Ministerio de Defensa que, por primera vez, incluye el agua, los bosques y la biodiversidad como objetivos estratégicos para la defensa nacional. Dicha política estableció siete objetivos estratégicos, uno de los cuales se refiere a la preservación de los recursos naturales: "Preservar y defender el agua, la biodiversidad y los recursos naturales como activos estratégicos de la nación y de interés nacional". Esta política, derivada de alguna manera de la sentencia de la corte, promueve la conservación forestal en la política de defensa y hace un esfuerzo por unificar el marco institucional del sector hacia el mismo objetivo, lo cual representa también una oportunidad para fortalecer la presencia institucional en el territorio bajo el mismo objetivo al que invita la sentencia.

Como resultado, se han implementado varias estrategias, incluidas las Zonas Estratégicas de Intervención Integrada (ZEII), en las que los planes especiales de gestión buscan fortalecer el estado de derecho social, priorizar la prestación de servicios sociales y reforzar las medidas para proteger la población y los ecosistemas.

Hasta aquí se ha descrito el contexto social, económico, institucional y de política pública que incide en las dinámicas de la deforestación en la Amazonía. En los siguientes capítulos se describirán los actores vinculados que desde sus diferentes posturas contribuyen ya sea a favor de reducir el problema o a su agravamiento.

Incluyendo la descripción de las funciones de las diferentes entidades del Estado. Finalmente, se presentará el análisis sistémico y los principales

motores identificados frente a los cuales se presentan las recomendaciones para orientar los esfuerzos de cooperación.



05

5 Actores vinculados en la dinámica del uso sostenible del bosque y la deforestación

Como se muestra en el cuadro siguiente, hemos clasificado los actores involucrados en la dinámica de la deforestación en cuatro grupos que describiremos enseguida y que se detallan en la tabla 5: i) actores institucionales, integrado por gubernamentales del orden nacional o territorial; ii) actores de la sociedad civil, considerando aquellos que deforestan directamente o aquellos que están avanzando en los procesos

de restauración y uso sostenible del bosque; iii) actores habilitadores, definidos como aquellos que generan condiciones o incentivos que estimulan o desalientan el proceso de deforestación y iv) otros actores, que incluyen organizaciones étnicas o campesinas y entidades no gubernamentales.

<p>Actores institucionales</p> 	<ul style="list-style-type: none">— Presidencia de Colombia— Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible— Instituto Amazónico de Investigación Científica SINCHI— Las Corporaciones Autónomas Regionales— Los Parques Naturales Nacionales de Colombia— Los Gobiernos Regionales y Locales— El Ministerio de Agricultura— El Banco Agrario— El Instituto Colombiano Agropecuario— La Agencia Nacional de Tierras— El Ministerio de Minas y Energía— La Procuraduría General— El Ejército Colombiano— El Ministerio de Defensa— Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<ul style="list-style-type: none"> — IDEAM
<p>Actores de la sociedad civil</p> 	<ul style="list-style-type: none"> — Campesinos pobladores (PS por sus siglas en inglés) — Campesinos pobladores (Propietarios de tierras) — Campesinos pobladores sin tierra — Inversionistas
<p>Actores habilitadores</p> 	<ul style="list-style-type: none"> — Grandes inversionistas propietarios de tierras y / o narcotraficantes — Pequeños y medianos inversionistas — Grupos armados ilegales — Actores económicos
<p>Otros actores</p> 	<ul style="list-style-type: none"> — Organizaciones campesinas y zonas de reserva campesina — Organizaciones multilaterales y otras entidades de desarrollo — Organizaciones indígenas y comunidades étnicas

Table 5. Categorías de actores involucrados en la dinámica de la deforestación.

5.1 Actores institucionales

Se refieren a las entidades públicas nacionales, regionales y locales cuyas funciones, regulaciones y acciones juegan un papel en la dinámica de la deforestación, ya sea generando condiciones que la promueven o que la detienen.

Actores transversales

A la cabeza de este grupo, por su influencia transversal, está la **Presidencia**, en cabeza del *Consejo*

Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros Delitos Ambientales Asociados (CONALDEF). De igual forma se encuentran aquí las autoridades regionales y locales que tienen la responsabilidad exclusiva de mantener y restaurar el orden público, así como de crear e implementar las diversas políticas públicas que protegen el bosque y promueven su uso sostenible.

Sector Ambiental

- **Ministerio de Medio Ambiente y**

Desarrollo Sostenible: Cabeza del sector de gestión ambiental y recursos renovables, encargado de contribuir y promover el desarrollo sostenible a través de la formulación y adopción de políticas, planes, programas y proyectos.

- **Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – SINCHI:** Entidad de investigación científica y tecnológica relacionada con la realidad biológica, social y ecológica de la región amazónica. SINCHI ha desarrollado investigaciones para encontrar alternativas para el uso sostenible de los recursos forestales, la restauración y los sistemas agroforestales.
- **Corporaciones Autónomas Regionales, Autoridades Ambientales Municipales:** Entidades regionales encargadas de la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables. Estas entidades son responsables de verificar y cumplir con la aplicación de las disposiciones legales vigentes de acuerdo con las directrices emitidas por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- **Parques Naturales Nacionales de Colombia:** La Unidad de Parques Naturales Nacionales de Colombia está a cargo de la administración y gestión del Sistema Nacional de Parques

Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

- **Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt:** Instituto de Investigación vinculado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) encargado de realizar investigaciones científicas sobre biodiversidad y coordinar el Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad de Colombia y la creación del inventario nacional de biodiversidad.

Sector agricultura

- **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:** El objetivo principal de esta institución es la formulación, coordinación y adopción de políticas, planes, programas y proyectos en el sector agrícola y de desarrollo rural.
- **Instituto Colombiano de Agricultura:** Tiene como objetivo contribuir al desarrollo sostenible del Sector Agrícola, Pesca y Acuicultura, a través de la investigación, transferencia de tecnología y prevención de riesgos sanitarios, biológicos y químicos, con el fin de proteger la salud de las personas, animales y plantas y garantizar las condiciones de comercio. Parte de sus funciones es contribuir al desarrollo agrícola sostenible mediante el estudio de la viabilidad de proyectos ganaderos sostenibles a través de sistemas silvopastoriles y la

gestión de sistemas de producción.

- **Agencia Nacional de Tierras:** Como resultado de los acuerdos suscritos en el marco del proceso de paz, esta entidad se creó en diciembre de 2015 con el fin de implementar la política de gestión social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Su principal objetivo es garantizar el acceso a la tierra para los campesinos que no tienen tierra para su subsistencia, y ayudar a los campesinos a legalizar sus propiedades. Además, la agencia también asegura que las personas que tienen tierra la pongan a buen uso.

Sector minería-energético

- **Ministerio de Minas y Energía:** Es la entidad encargada de formular y adoptar reglamentos dirigidos al uso sostenible de los recursos mineros y energéticos del país. Entre sus funciones está la adopción de la política de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, transformación y distribución de minerales e hidrocarburos, así como las políticas de generación, transmisión, interconexión y distribución de energía eléctrica.

Sector judicial

- **Fiscalía y la Procuraduría General:** son parte de los órganos de control que, como parte de sus funciones, velan el cumplimiento de la Constitución, las leyes y políticas y demás normativas que incluyen la defensa del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- **Corte Suprema de Justicia:** es el máximo órgano judicial en materia civil y penal y procesal. Como también la máxima autoridad y último recurso judicial en Colombia. Como se mencionó anteriormente, la Corte Suprema de Justicia ordenó, mediante sentencia STC4360-2018 de 5 de abril de 2018, a la Presidencia de la República y a las demás autoridades nacionales, regionales y municipales involucradas en esta responsabilidad, adoptar un plan de acción a corto, mediano y largo plazo para proteger a la Amazonía colombiana.
- **Consejo de Estado:** Máximo órgano judicial de la administración pública. A través de él se tramitan los conflictos entre la ciudadanía y las entidades estatales o entre las mismas entidades. También asesora al Gobierno de Colombia en asuntos de importancia. Un ejemplo reciente es el caso del inicio de las actividades de fracking en Colombia, que se detuvo gracias al concepto emitido por esta

institución como medida cautelar. Cabe señalar que estas medidas definen opciones de uso en el territorio. En este orden, las decisiones y conceptos del Consejo de Estado garantizan la protección de los derechos de las personas y apoyan el proceso de toma de decisiones del Estado colombiano, con el fin de lograr y consolidar la paz y la convivencia.

Sector de defensa y seguridad

- **Ministerio de Defensa Nacional y Ejército:** los principales objetivos del Ministerio de Defensa Nacional son la formulación y adopción de políticas, planes y programas del Sector Administrativo de Defensa Nacional, así como el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de coexistencia. Además, como parte de sus funciones están las directamente relacionadas con el mantenimiento de la paz y el orden para los colombianos en busca de seguridad que facilite el desarrollo económico, la protección y conservación de los recursos naturales y la promoción y protección de los derechos humanos.
- **Policía Ambiental** tienen como objetivo contribuir a la protección, conservación y restauración del bosque a través del monitoreo ambiental y la educación, desarrollando estrategias y metodologías que generen compromisos y ayuden a desarrollar y cuidar los

recursos de manera sostenible.

Sector financiero

- **Banco Agrario:** adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ofrece múltiples soluciones financieras para promover las diferentes fases de producción, transformación y/o comercialización de bienes y servicios agrícolas, forestales, acuícolas, pesqueros y mineros, así como las actividades y procesos de mejora de la cadena agrícola y agroindustria. Como resultado de las visitas de campo, se identificó que el 95% de los préstamos solicitados del mismo se destinan a financiar actividades ganaderas tradicionales, en su mayoría solicitadas por hombres.

5.2 Actores de la sociedad civil

Para efectos de este trabajo caracterizamos a los diferentes actores de la sociedad civil en función de su relación con la tierra y sus actividades productivas. Reconocemos dos categorías principales de actores: los campesinos pobladores (CP) y los inversionistas. Los CP, que como veremos se subdividen a su vez en varias categorías, proporcionan la mano de obra, y, los inversionistas, proporcionan el capital. En términos de ganancias, los CP se ganan la vida del aumento del valor de sus tierras si son propietarios de tierras, de acuerdo con los mecanismos para demostrar la propiedad de la tierra, o de trabajar para los inversionistas al jornal. Los inversionistas compran "mejoras"

(parcelas de bosque transformadas en pastos), derechos de posesión o títulos de propiedad, para beneficiarse de la valoración de la tierra y/o la producción agrícola. A continuación, caracterizamos las categorías identificadas.

Campesinos pobladores

Denominamos campesinos a aquellas personas cuya identidad y desarrollo socioeconómico y político están estrechamente relacionados a la ruralidad. Tienen un fuerte vínculo con la tierra de la que obtienen sus medios de vida e ingresos, y de donde mantienen sus relaciones personales, valores y conocimientos que se transmiten de una generación a otra.

Los CP se identifican y diferencian fácilmente porque permanecen en su territorio y en sus propiedades. También son reconocidos como pobladores por sus vecinos por pertenecer a las Juntas de Acción Comunal. En muchos casos, también están vinculados a otras organizaciones locales y regionales a través de las cuales movilizan y establecen un diálogo con instituciones y otros actores territoriales, para expresar sus demandas, propuestas y visiones para su territorio.

El CP suele ser un productor agrícola que ha sido desplazado de su propio territorio por la falta de condiciones de producción que puedan garantizar un ingreso adecuado o por violencia política. El CP, comúnmente conocido como colono, desarrolla un ciclo que comienza con su asentamiento en las tierras baldías de la frontera agrícola en áreas de entre 50 y 200 hectáreas, para luego despejar el bosque y plantar cultivos alimentarios, pastos para la

ganadería insostenible .

Desde la década de 1980, muchos CP han combinado la siembra de cultivos con el cultivo de coca, ya sea en las mismas propiedades donde han despejado o en propiedades distantes para evitar la persecución y el riesgo de pérdida de los derechos de propiedad de donde viven con sus familias.

Dentro de los CP distinguimos también las siguientes tres subcategorías:

- **Campesino propietario de tierras**

Esto se refiere al CP que sigue siendo propietario de un terreno y que es principalmente un pequeño agricultor, que ocasionalmente recibe ingresos de los cultivos alimentarios cuando se logran algunas condiciones propicias, como el acceso a financiamiento y asistencia técnica y alguna inversión de ingresos generados por los cultivos de coca (aunque este actor no es un narcotraficante, recibe algunos ingresos del cultivo de coca). El CP propietario de tierras no suele explotar la totalidad de su tierra, ya que su capacidad financiera solo es suficiente para explotar entre el 10% y el 30% de la misma. Ejerce la posesión de la tierra con la expectativa de obtener derechos de propiedad y su eventual valoración.

Como se identifica en el trabajo de campo, los derechos de tierra de los CP se reconocen localmente a través de un certificado de posesión emitido por las juntas de acción comunal (ver recuadro 8). Estos derechos de propiedad son reconocidos por los bancos, otorgando al titular acceso a préstamos, y confirmados por las entidades gubernamentales encargadas de la titulación de tierras en las áreas sin

restricciones para la posesión. Los derechos de propiedad se venden a través de contratos de compra conocidos como "cartas de venta".

El incentivo para los propietarios de CP para deforestar se debe a que sus ingresos provenientes de la producción a pequeña escala son insuficientes, debido además al agotamiento de la productividad del suelo. Esta es la razón por la que se ven obligados a recibir pagos de los compradores de tierras para mejorar sus ingresos y luego trasladarse a nuevas áreas forestales que aún no se han transformado aprovechando que, durante los primeros años, las tierras quemadas son fértiles para cultivos a corto plazo.

En algunos casos, los ingresos recibidos por la producción de hoja de coca y la ganadería extensiva han contribuido a la generación de capital de inversión para algunos CP, animándolos a realizar inversiones en tierras de otros pobladores, pasando así a formar parte del grupo de inversionistas involucrados en el proceso de deforestación.

- **Cultivadores de coca**

Los colonos campesinos cultivadores de coca establecen el cultivo en áreas aisladas de su propiedad, complementando así sus ingresos económicos. La propiedad típica de un agricultor-cultivador de coca corresponde a un 30% a 50% de pastos, 3% a 5% de cultivos de subsistencia, 2% de cultivos de coca y el restante 40% a 60% de bosques. El cultivo de coca generalmente se mantiene dentro del bosque, para reducir el riesgo de perder sus cultivos de subsistencia en caso de fumigación aérea. En lugares

donde no hay tierra adecuada, los colonos campesinos mantienen una parcela para el pastoreo y los cultivos, mientras que el cultivo de la coca se lleva a cabo en otra parcela en el bosque, evitando así vincularse a sí mismo y su tierra a esta actividad ilegal.

- **Campesinos sin tierra (asalariados en zonas de colonización)**

Esta es la categoría más vulnerable de campesinos, ya que su única fuente de ingresos es el trabajo asalariado en la transformación del bosque en pastos. Son contratados por propietarios de CP o inversionistas para trabajar por día. El pago por su mano de obra es generalmente por hectárea deforestada. En algunos casos, reciben de su propietario una motosierra y algunos adelantos en efectivo para su subsistencia. Este grupo de campesinos suelen ser ex cosechadores de hojas de coca conocidos como "raspachines".

Inversionistas

Los inversionistas son una diversidad de individuos con diferentes capacidades e intereses económicos, que coinciden en sus acciones para aprovechar las oportunidades generadas por la deforestación y la especulación de la propiedad de la tierra, acentuadas por el vacío de poder dejado por la guerrilla y la apertura del mercado de tierras. Según las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, actualmente hay algunos grupos guerrilleros que regresan a los territorios.

Algunos inversionistas son también cultivadores de hoja de coca. Estos suelen tener más de dos hectáreas

plantadas y ninguna otra actividad agrícola, excepto cuando la guerrilla los obligó a mantener cultivos de subsistencia como parte de su estrategia de seguridad alimentaria. Su interés se centra en la producción de hojas de coca, más que en la acumulación de tierras, ya que la posibilidad de apropiarse de tierras es muy limitada cuando las parcelas están ubicadas en PNN o resguardos indígenas, donde por el contrario se facilita el cultivo de coca.

En general, es difícil identificar a los inversionistas, que invierten en la deforestación para la especulación inmobiliaria ya que no actúan directamente sino a través de agentes. Sus actividades se limitan a la entrega de capital y a la obtención de beneficios mediante el establecimiento de acuerdos con el CP.

Durante las intervenciones militares ha sido muy difícil su captura ya sea porque establecen acuerdos con el CP para mantener su identidad oculta o porque no son habitantes del lugar donde ocurre la deforestación y, por lo tanto, no están presentes cuando se realiza la intervención.

5.3 Actores habilitadores

Grandes inversionistas propietarios de tierras y / o narcotraficantes

Los grandes inversionistas propietarios de tierras y / o narcotraficantes proporcionan capital a un tercero, generalmente un CP, para expandir sus propiedades y pastos, con el fin de proteger su propiedad. Entre estos inversionistas se encuentran ganaderos locales y extranjeros que tienen sus viviendas en otros lugares y han decidido invertir en la

deforestación motivados por el interés económico y el deseo de establecer nuevas fincas. Pagan a los contratistas por cada hectárea deforestada y preparada para el pastoreo de ganado, en algunos casos, negociando con el CP para cuidar de su ganado para la cría o el engorde. Muchas de estas inversiones forman parte de la adquisición de terrenos para lavar activos de tráfico de drogas.

Con suficientes recursos financieros, los grandes terratenientes y/o narcotraficantes desarrollan sus inversiones en grandes áreas muy rápidamente. En algunos casos, despliegan operaciones que implican la movilización de vehículos, maquinaria, herramientas, la apertura de nuevas carreteras, infraestructura como extensos corrales y vallas, y en algunos casos, personal para mano de obra.

Pequeños y medianos inversionistas

En la categoría de pequeños y medianos inversionistas están los habitantes de las ciudades que poseen capital de inversión o cumplen las condiciones para acceder a préstamos bancarios. Esta categoría también incluye a los CP que obtuvieron capital de inversión de la producción de hoja de coca o de la ganadería extensiva. Sus inversiones se realizan en terrenos comprados a CP y administrados por éstos últimos, o en virtud de un acuerdo para dividir los beneficios obtenidos de la actividad ganadera tradicional entre los dos.

5.4 Actores habilitadores

Grupos armados

Utilizando su dominio e interés político

en el territorio, los grupos armados promueven el asentamiento selectivo, lo que lleva al CP a establecerse en áreas de bosque tropical. Recientemente, ha habido un claro aumento de grupos armados en las áreas de expansión de la frontera agrícola, donde resuelven violentamente las disputas por el control del territorio que resultan en una afectación del mercado de la tierra, desalentando la especulación inmobiliaria y la inversión en ganadería extensiva. La presencia de estos actores ha llevado a una disminución en la colonización de la tierra desde 2019.

Actores económicos

Esta categoría incluye una amplia variedad de actores que, sin participar directamente en las actividades de deforestación, generan condiciones favorables o adversas para la deforestación que pueden ser deliberadas o involuntarias. Estos actores incluyen principalmente instituciones públicas y privadas, y actores económicos de las cadenas generadoras de productos lácteos, cárnicos, madereros, mineros, frutales y turísticos.

Los más relevantes son los actores de las cadenas de producción láctea y cárnica. La consolidación de estas cadenas y sus actores ha alimentado la ganadería extensiva y por ende la deforestación. Dentro de estos actores se encuentran los intermediarios en la compra de ganado vivo que se comercializa en la región principalmente en Villavicencio y Bogotá, las empresas procesadoras de leche que recogen la leche de los productores en sus instalaciones, y

algunas empresas que producen productos de cuero.

Aunque tienen menor impacto, los actores en las cadenas forestal, minera e hidrocarburos también son relevantes. Si bien no tienen tanto impacto como el ganado, no se puede ignorar su papel dado el gran potencial de intervención que tienen y el alto impacto que podrían generar.

Para contrarrestar las acciones de los actores de la deforestación, es importante mencionar a aquellos que están involucrados en las cadenas del ecoturismo y de las frutas y otros productos forestales amazónicos, que están implementando actividades económicas a pequeña escala buscando la identificación de alternativas para el manejo sostenible del bosque. El SINCHI, tiene excelentes resultados y propuestas para el uso sostenible del bosque en la cuenca amazónica (Ver Anexo). (SINCHI, 2019).

La comunidad internacional respalda el desarrollo de estas alternativas a través de la cooperación bilateral y multilateral destinada a apoyar el desarrollo sostenible en la Amazonía y la conservación de la selva tropical.

También hay instituciones privadas y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales (Fundación Natural, Gaia, WWF, TNC, CIPAV entre otras) que desarrollan y apoyan proyectos de desarrollo local y regional. Igualmente, vale la pena mencionar la amplia red de organizaciones sociales y comunitarias, como las juntas de acción comunitaria y las organizaciones que reúnen a campesinos y productores, como ANZORC.

5.5 Otros actores

Organizaciones campesinas y zonas de reserva campesinas (ZRC)

La creación de una Zona de Reserva Campesina (ZRC) se basa en una solicitud hecha por una organización campesina a la ANT. Esta entidad, si lo considera viable, apoya la ejecución de estudios técnicos y coordina el proceso de consulta hasta que su consejo de administración emita un acuerdo. El ZRC debe preparar un plan de desarrollo sostenible diseñado de manera participativa y concertada con las autoridades locales y regionales antes de ser aprobado por la ANT. El ZRC también puede crearse en territorios retirados de zonas de reserva forestal y zonas de amortiguamiento de parques naturales. No pueden ser declaradas en resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades afrocolombianas, áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas o en Zonas de Reserva Forestal.

Según el Decreto 1777 de 1996, su objetivo principal es promover y estabilizar la economía campesina y superar las causas de los conflictos sociales, creando las condiciones para el logro de la paz y la justicia social. Entre sus objetivos específicos se encuentra: Controlar la expansión de la frontera agrícola del país; prevenir y corregir los fenómenos de concentración o fragmentación no económica de la propiedad; crear condiciones para la consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y la de los colonos; regular la ocupación y uso de tierras no

cultivadas, dando prioridad a la asignación a los campesinos o colonos de escasos recursos; apoyar el desarrollo humano sostenible con la planificación territorial y la gestión pública; facilitar la aplicación integral de las políticas de desarrollo rural y fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión locales y regionales.

Para formalizar la tenencia de la tierra, se aplica un sistema de asignación de tierras. La propiedad es individual y no colectiva; y las comunidades, al organizar el territorio, asignan funciones de uso comunitario y protección ambiental. El potencial de estas áreas para el uso sostenible del bosque radica precisamente en los procesos de planificación y organización del territorio que, al combinar la sabiduría convencional, las necesidades y las visiones de los sujetos territoriales, genera la base de una visión común que trae consigo la estabilización socioeconómica de las comunidades rurales y su articulación con la provisión de alimentos y otros bienes y servicios.

Zonas de Reserva Campesina en la Amazonía Colombiana				
Zonas de Reserva Campesina	Departamento	Cobertura municipal	Área (en hectáreas)	Estatus
ZRC Pato Balsillas	Caquetá	San Vicente del Caguán	88.401	Vigente. Creado por Res.055-18 de diciembre de 1997. INCORA
ZRC Guaviare	Guaviare	Calamar, El Retorno, San José del Guaviare	463.600	Vigente. Creado por Res. 054-18 de diciembre de 1997. INCORA
ZRC Losada-Guayabero	Meta	Macarena	210.000	Proceso administrativo iniciado. Resolución No. 0431/23 de marzo de 2012
ZRC Guejar – Cafre	Meta	Puerto Rico	42.000	Proceso administrativo iniciado. Resolución No. 2059/11 de agosto de 2011
ZRC Orteguzza – San Pedro	Caquetá	Florencia, Montañita, Paujil y Doncello	Por definir	En preparación
ZRC San José del Fragua y Curillo – Piamonte	Caquetá y Cauca	San José del Fragua y Curillo, Piamonte	107.293	En preparación

Tabla 6. Zonas de Reserva Campesina en la Amazonía Colombiana.

Comunidades étnicas

Las comunidades indígenas juegan un papel muy vital en la protección del medio ambiente y el cumplimiento de las políticas de explotación de los recursos naturales en las zonas donde habitan. En Colombia, los grupos étnicos se definen como una población cuyas condiciones y prácticas sociales, culturales y económicas los distinguen del resto de la sociedad y que han mantenido su identidad a lo largo de la historia. Dentro del país, los pueblos indígenas incluyen las poblaciones afrocolombianas, raizales y romaníes.

Organizaciones multilaterales y otras entidades de desarrollo

En esta categoría se agrupan entidades a través de las cuales se hacen acuerdos de gestión, investigación y apoyo financiero para la cooperación internacional de países como Noruega y el Reino Unido que han unido fuerzas para apoyar a Colombia en la promoción del uso forestal sostenible. También comprende entidades como las diferentes oficinas de las Naciones Unidas y el Banco Mundial que, a

través de sus diferentes planes de apoyo, investigación y gestión, llevan a cabo programas y proyectos para la conservación del medio ambiente. También existen diferentes organizaciones no gubernamentales como The Nature Conservancy, The Rainforest Alliance y Gaia, entre otras, a través de las cuales se llevan a cabo proyectos de convergencia y uso sostenible de los recursos.

Considerando el resultado positivo de la implementación de algunos de estos programas en las regiones estudiadas, es fundamental que Colombia cuente con el apoyo de los diversos gobiernos y la cooperación internacional de acuerdo con el desarrollo actual del país y la etapa postconflicto que enfrentan actualmente las áreas de la Amazonía colombiana. Las siguientes secciones resumen, bajo un enfoque de análisis sistémico, los motores de la deforestación que se han discutido. También propone algunas recomendaciones y aspectos en los que la cooperación con el Reino Unido podría centrar sus esfuerzos.



06

6 Análisis sistémico de los obstáculos al uso sostenible de los bosques y la dinámica de la deforestación en las regiones afectadas por el conflicto

6.1 Principales motores de la deforestación

Con base en lo que se ha descrito y analizado en los capítulos 3 y 4, se identificaron cuatro principales causas de la deforestación (Figura 16), que agrupan diferentes motores.

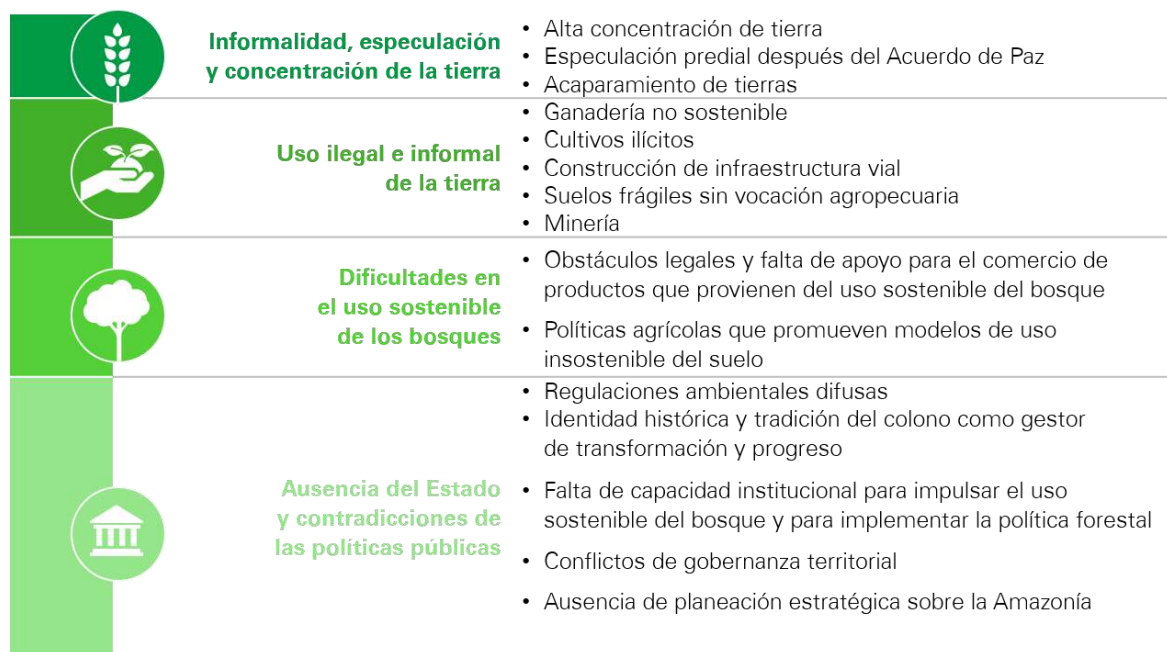


Figura 16. Motores de la deforestación agrupados.

Informalidad, especulación y concentración de la tierra

La estructura de la propiedad de la tierra en el país y en toda la región, así como la dinámica que surgió en el mercado de la tierra debido a fenómenos históricos y coyunturales es el principal motor de la deforestación. Este grupo de causas comprende todos los problemas estructurales de la tierra que han promovido la colonización de la frontera agrícola y las dinámicas políticas y económicas que fueron generadas por el Acuerdo de Paz, particularmente en lo que respecta a la

especulación inmobiliaria después de que las FARC abandonaron sus territorios, y la consiguiente deforestación influenciada por estos incentivos.

Uso ilegal e informal de la tierra

La presencia de la minería (tanto legal como ilegal), los cultivos ilícitos, la ganadería extensiva y la construcción de infraestructura informal han sido factores que contribuyeron a la destrucción de los bosques. La insostenibilidad de esas prácticas en las reservas forestales y la naturaleza informal o ilegal de su aparición en la

región han favorecido dinámicas perversas que degradan aún más los bosques.

La transformación del bosque en pasto para la ganadería extensiva dentro de zonas de reserva forestal legalmente establecidas (según la Ley 2 de 1959) ha sido una actividad ilegal que ha prevalecido durante años gracias a los procesos de sustracción de zonas de reserva forestal y la extensión formal de la frontera agrícola. Al mismo tiempo, a pesar de las diferentes normativas que han intentado establecer áreas protegidas y las directivas y reglamentos de la planificación nacional-territorial, el uso del suelo ha sido determinado por dinámicas socioeconómicas orgánicas, informales, ilegales y conflictivas que no se corresponden con estas normativas.

Dificultades en el uso sostenible de los bosques

Los esfuerzos de conservación se han centrado en las regulaciones que promueven la conservación de los bosques a través de una política de "no tocar, no usar". Este enfoque regulatorio restrictivo ha llevado a la percepción de que los bosques no tienen ningún valor para las comunidades locales, acelerando su destrucción y transformación en áreas de producción agrícola con procesos de producción insostenibles.

Ausencia institucional del Estado y contradicciones en la política

El Estado ha promulgado

históricamente varias políticas que han sido desfavorables para los bosques, en particular, la promoción de un modelo insostenible de ocupación en toda la región amazónica que ha permitido la colonización de la frontera agrícola y la transformación de los bosques en pastos para la ganadería extensiva. Además, la falta de control y prestación de servicios públicos por parte del Estado ha sido una de las principales razones de la proliferación de dinámicas informales e ilegales que han alimentado la degradación forestal. Este grupo incluye todos los factores que explican los incentivos creados por el Estado y su promoción de dinámicas económicas, sociales y políticas insostenibles.

Solo en los últimos cinco años, después de la firma del acuerdo de París, se está construyendo una nueva visión en torno a lo que debería ser el modelo de desarrollo para la Amazonía, que aún no ha sido consolidado y adoptado por los diversos actores. Algunos esfuerzos importantes a nivel nacional, como la "Estrategia Integral para el Manejo Forestal y el Control de la Deforestación" (DNP), o el Plan Nacional de Desarrollo en sí, reflejan este progreso.

En la Tabla 4, presentamos en orden de relevancia la descripción de los diferentes motores que se agrupan en cada grupo. Los colores de la primera columna, desde el verde más oscuro hasta el más claro, son indicativos de mayor o menor relevancia.

Relevancia	Grupo	Motor	Descripción
	Informalidad, especulación y la concentración del mercado de tierras	Alta concentración de tierras	La alta concentración de la propiedad de la tierra en Colombia y la Amazonía son factores en la expulsión de los campesinos, llevándolos a áreas más profundas de la selva tropical.
		Especulación inmobiliaria después del Acuerdo de Paz	La desaparición de las FARC de las áreas circundantes a la frontera agrícola después del Acuerdo de Paz permitió que estas tierras se incorporaran al mercado de tierras, lo que dio lugar a un apetito por parte de varios inversionistas para obtener propiedades en ellas y en la selva que las rodea. Recientemente, sin embargo, la escalada del conflicto en estas áreas ha reducido el interés de los inversionistas y las tasas de deforestación.
		Actividades de acaparamiento de tierras	El Acuerdo de Paz creó un vacío de gobernanza en el territorio, facilitando la entrada de grupos que buscan tierras baratas y, en algunos casos, control político y social. Los bosques se degradan sin fines productivos y se transforman en pastizales solo por el bien de la propiedad y el control de los terrenos baldíos.
	Uso informal e ilegal de tierras	Ganadería en la Amazonía	<p>La extensa ganadería es una práctica insostenible debido a la baja productividad de los suelos amazónicos involucrados en el proceso. Es la actividad económica más popular y tradicional de la región. Este desequilibrio ha llevado a la depredación de la selva amazónica a favor de la masificación de tierras para la ganadería.</p> <p>Las actividades alternativas como la agro-silvicultura, la producción silvopastoril, la revegetación productiva y la extracción sostenible de los recursos forestales no se han difundido lo suficiente como para ser socialmente apropiadas y popularizadas.</p>
		Cultivos ilícitos	La producción de coca impulsa la deforestación a través de dos mecanismos principales: i) la deforestación a pequeña escala en las profundidades del bosque para cultivos de coca y ii) la financiación de otros motores de la deforestación (es decir, minería, carreteras, ganadería, acaparamiento de tierras) con recursos financieros derivados de ella.
		Construcción de carreteras en	Las carreteras alimentan la especulación inmobiliaria y las actividades de producción

		bosques	insostenibles en sus zonas de amortiguación. La falta de planificación y la mala implementación de los mecanismos de mitigación (camino privados o públicos) aumentan las tasas de deforestación en áreas con más carreteras, mostrando una fuerte correlación entre la deforestación y la presencia de carreteras y proyecciones de nuevas carreteras.
		Difícil gobernanza sobre las categorías de protección del uso de la tierra	Las zonas de protección del uso de la tierra a menudo son ignoradas o descuidadas por las partes interesadas. La gobernanza de estos territorios, que incluyen reservas forestales, resguardos indígenas, reservas campesinas, parques naturales nacionales, es difícil debido a la limitada capacidad institucional, la falta de recursos y la difícil articulación con las entidades y comunidades locales.
		Minería en la Amazonía	La minería y la explotación de petróleo y gas tienen lugar en o cerca de áreas forestales, lo que requiere la deforestación para explotarlos. Aunque esta dinámica es a menudo para actividades ilegales, las concesiones mineras y de petróleo y gas han sido autorizadas por el Estado para intervenir en los bosques.
	Dificultades en el uso sostenible de los bosques	Falta de alternativas económicas forestales	Los grandes obstáculos para implementar cualquier actividad económica en los bosques, incluidas las sostenibles, han alentado la deforestación al permitir que florezcan actividades económicas de campo abierto, como la ganadería. Visión Amazonía, así como otros programas de sustitución de producción sostenible (SINCHI, ONF-Andina), se consideran iniciativas exitosas en la promoción de la conservación forestal porque crean una economía forestal en torno a la explotación sostenible del bosque.
		Políticas agrícolas que promueven modelos insostenibles de uso de la tierra	El Estado ha promovido un modelo económico insostenible con políticas regionales y sectoriales que han creado una percepción de falta de valor para los bosques. Esto se debe especialmente a las limitaciones impuestas por la normativa ambiental sobre el uso sostenible de los bosques, que disminuyen la conservación en favor de otras iniciativas de desarrollo agrícola insostenibles. (es decir, eliminaciones de reservas forestales para uso extensivo de ganado).
	Ausencia institucional del Estado y contradicciones en la política	Regulaciones ambientales borrosas	La superposición de jurisdicciones en ciertas regiones (es decir, resguardos indígenas, reservas forestales, parques naturales nacionales) a menudo crea conflictos en el control y monitoreo de la tierra. Las inconsistencias entre los reglamentos y sus demarcaciones también son comunes entre

		las jurisdicciones superpuestas, lo que también conduce a conflictos. Ambos problemas, creados por la complejidad y la falta de articulación entre las instituciones, dificultan la definición del uso del suelo en el territorio y provocan conflictos entre los instrumentos regulatorios o la falta de implementación.
		La regulación ambiental a menudo está en conflicto con otras iniciativas ambientales para promover el uso sostenible de los recursos naturales. La dificultad de implementar iniciativas como el pago de servicios ambientales, el cultivo forestal sostenible o la extracción sostenible de madera ha reducido estos esfuerzos.
	Falta de capacidad institucional	Los gobiernos locales y regionales a menudo carecen de la capacidad técnica para desarrollar planes integrales de uso y manejo de la tierra. Los gobiernos locales, generalmente en regiones geográficas desatendidas, no cumplen con los requisitos de la política de planificación del uso de la tierra, los planes de gestión a menudo se retrasan por años y la implementación es en su mayoría inexistente.
	Ausencia de planificación de políticas estratégicas	No ha habido una planificación de políticas estatales unificadas que promueva la conservación de los bosques con sus políticas agrícolas, ambientales, mineras e infraestructura. En cambio, las políticas y regulaciones entre sectores a menudo están en conflicto, creando incentivos conflictivos y mixtos.
	Falta de aplicación de las políticas forestales	Varias políticas, reglamentos e iniciativas forestales no se han aplicado adecuadamente. La pérdida de apoyo político, económico y social ha obligado a detener, cerrar o reducir gravemente el uso sostenible de los bosques.
	Gobernanza territorial	Los gobernadores regionales y locales rara vez han establecido ordenanzas para controlar la mayoría de los factores que aumentan la deforestación, por lo que las políticas nacionales no alcanzan el nivel territorial de implementación.
		Las corporaciones autónomas regionales (CorpoAmazonía, Cormarena y la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Amazonía Norte y Oriental) no tienen la capacidad institucional para operar en áreas con altos frentes de deforestación.
	Identidad histórica y	Las prácticas de deforestación son la parte

		orgullo tradicional de ser <i>colono</i>	principal de la cultura y tradición de los campesinos que emigraron a la Amazonía. Los <i>colonos</i> conquistaron territorios utilizando hachas y motosierras. La población de la región amazónica deforesta debido al patrimonio histórico y a menudo no reconoce el valor de los bosques. Su identidad se ha construido sobre la idea de que la tierra tiene un valor cuando se transforma en pasto y que no se puede extraer ningún ingreso del bosque mismo. Se ven más como ganaderos que como habitantes de la selva amazónica.
--	--	------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabla 7. Motores agrupados por grupo y orden de relevancia.

6.2 Interrelación entre los motores de la deforestación

Los motores de la deforestación están interrelacionados y a menudo dependen unos de otros. En este sentido, las agrupaciones de causas principales se pueden organizar de acuerdo con su alcance. Aunque todos los motores identificados están causando la deforestación en algún nivel, se hace una distinción entre motores directos e indirectos. La primera categoría incluye aquellos que están causando directamente la deforestación (acciones directas que conducen a la tala de árboles). La segunda categoría incluye todas las

razones subyacentes a los motores directos y son los incentivos que movilizan la dinámica de la deforestación.

La figura 17 muestra al más alto nivel la ausencia de instituciones estatales y la contradicción política que indirectamente desencadena y enmarca a todas las demás. Posteriormente, se superponen por las dificultades para el uso sostenible de los bosques la debilidad en la implementación de la planificación del uso de la tierra y todo esto conduce a la informalidad, la especulación inmobiliaria y la concentración del mercado de la tierra.

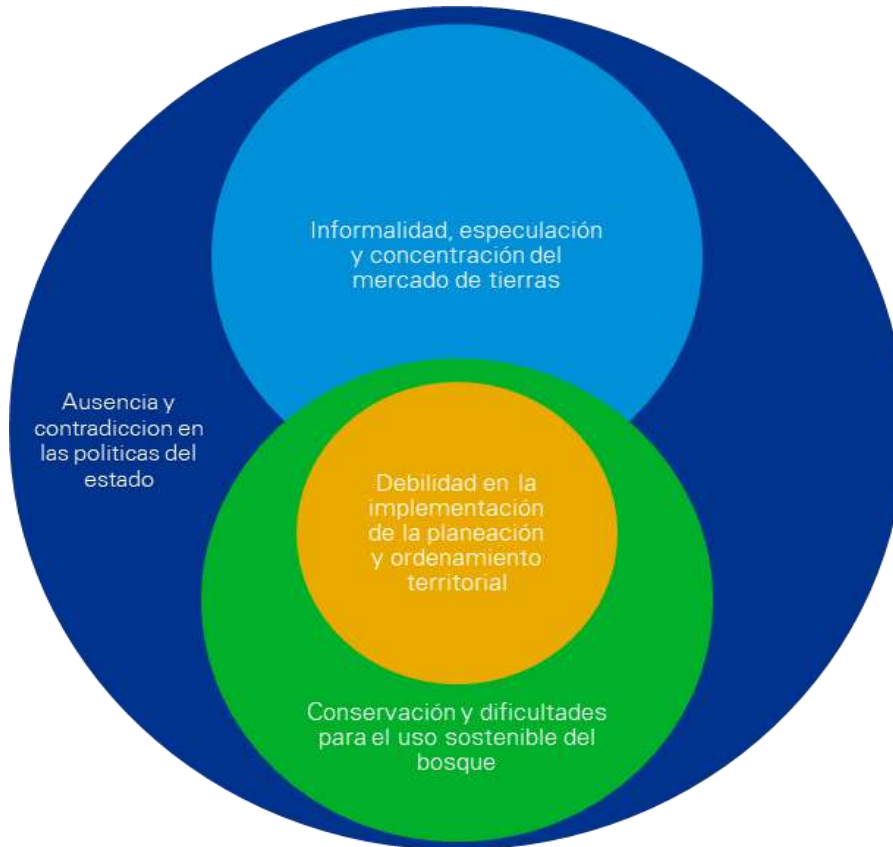


Figura 17. Niveles de macro a micro de los grupos.

La Figura 18 sitúa los diferentes motores en función de su incidencia directa o indirecta. Estos motores no solo implican directamente talar el bosque, sino que también derivan de una visión histórica de la Amazonía como una tierra de nadie, lista para ser utilizada y transformada en actividades económicas tradicionales que han estado presentes durante mucho tiempo en la región.

Una vez que las FARC abandonaron sus zonas de presencia después de la firma del Acuerdo de Paz, el vacío de poder que se produjo reveló vulnerabilidades socio económicas estructurales (favorables para el

acaparamiento de tierras y la especulación inmobiliaria), dinámicas culturales que configuran la visión de muchos habitantes sobre el desarrollo y el progreso en torno a actividades económicas insostenibles, y profundos problemas políticos y de gobernanza que van desde la falta de consenso político entre la agricultura y el uso sostenible hasta la debilidad de las instituciones territoriales y su incapacidad para controlar y aplicar cualquiera de las políticas y reglamentos existentes. Por su parte, los cultivos ilícitos no solo son motores directos sino también indirectos la medida en que generan ingresos lucrativos que financian a los actores de la deforestación,

promoviendo así la especulación inmobiliaria en las áreas de colonización.

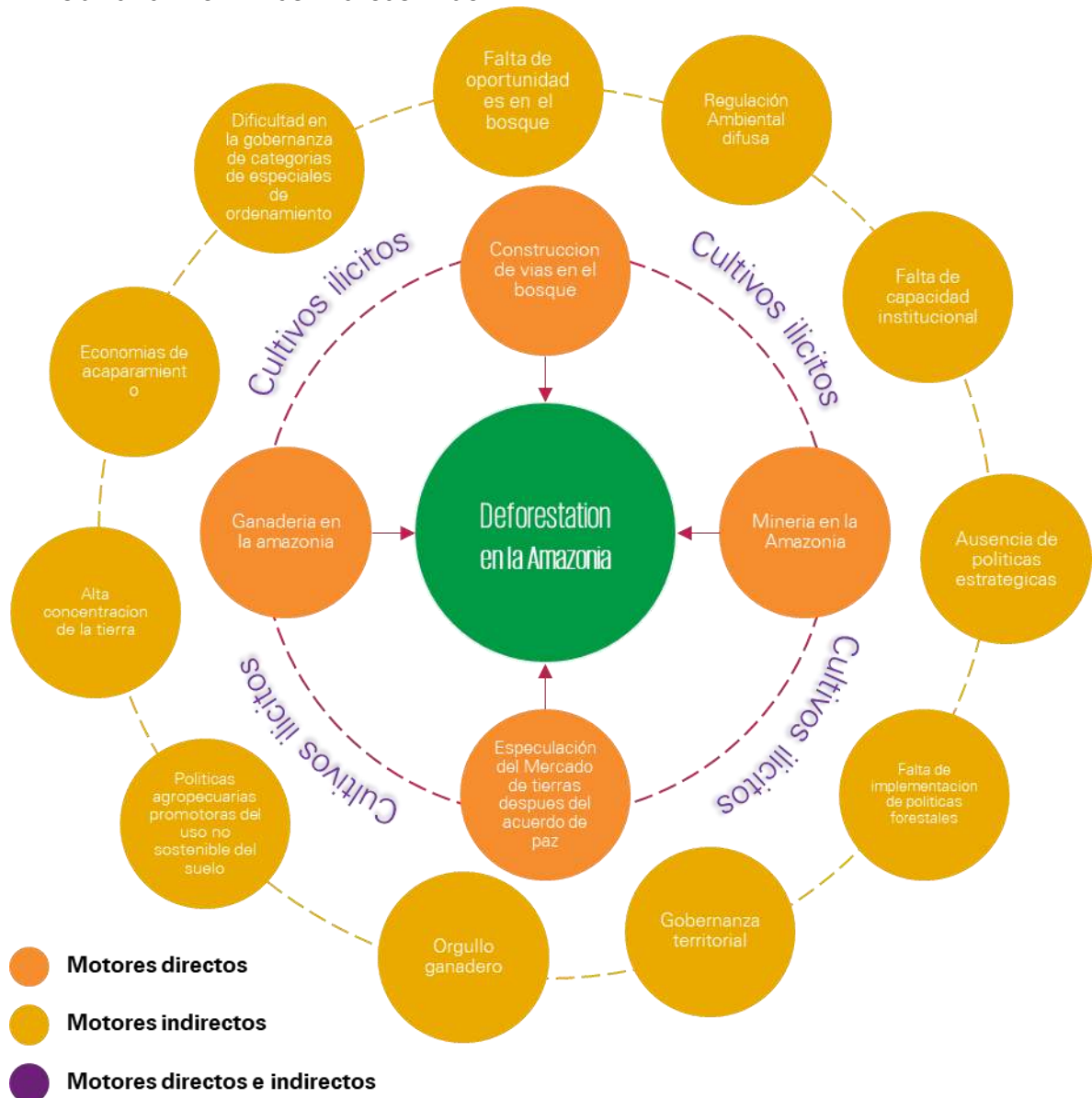


Figura 18. Relación de los motores a la deforestación.

6.3 Análisis territorial de los motores de deforestación en los departamentos estudiados

Aunque la región amazónica tiene un patrón común de deforestación, aún existen diferencias significativas entre los tres departamentos en los que enfocamos nuestro análisis (Caquetá, Meta y Guaviare), como se describe a continuación:

- Economía de acaparamiento de tierras: El fenómeno especulativo que surgió después del Acuerdo de Paz, ha ocurrido de manera diferente en los tres departamentos. En Caquetá, el acaparamiento de tierras suele estar dirigido a la adquisición de derechos de propiedad formal sobre tierra deforestada²⁵. Por otro lado, la propiedad formal de la tierra no suele ser el objetivo de tales acciones en Guaviare y Meta. La economía de acaparamiento de tierras en estos dos departamentos depende de los mecanismos informales del mercado de tierras, en el que otros actores para institucionales legitiman las transacciones y la propiedad de la tierra, a pesar de consideraciones e impedimentos jurídicamente formales.
- La importancia de la palma aceitera es mayor en Guaviare y

Meta, donde este tipo de cultivo tiene tierras de gran extensión cerca de la frontera agrícola. Esto es diferente de lo que ocurre en Caquetá, donde la palma aceitera es rara, casi inexistente.

- La incidencia de la deforestación de cultivos ilícitos también varía según el departamento. Guaviare y Caquetá tienen extensas plantaciones de coca, con ambos departamentos líderes en términos de área cultivada; mientras que, en el Meta, el cultivo de coca es raro y poco común.
- La minería, especialmente para el oro obtenido ilegalmente, se lleva a cabo principalmente en Guaviare. No es una práctica relevante en ninguno de los otros departamentos.
- La extracción de petróleo y gas en el bosque se lleva a cabo predominantemente en Meta y Caquetá. Las pocas iniciativas que han obtenido el derecho a hacerlo sólo se han otorgado o se espera que se conceda en estos dos departamentos.
- La ganadería extensiva es predominante en toda la región; sin embargo, Caquetá y Meta superan con creces a Guaviare en términos de ganadería extensiva, medida por la

²⁵ Caquetá fue el primer departamento donde se otorgaron derechos de propiedad formales sobre las estribaciones del Amazonas, y también donde despegó la apropiación de tierras para la ganadería.

cantidad de ganado.

- Recientemente, el Caquetá ha sido el principal financiador de actividades de acaparamiento de tierras tanto en el Guaviare como en el Meta (La Macarena).

Durante las entrevistas se resaltó que, en ambos departamentos, los inversionistas de Caquetá están comprando *mejoras* o están financiando todo el proceso desde cero.

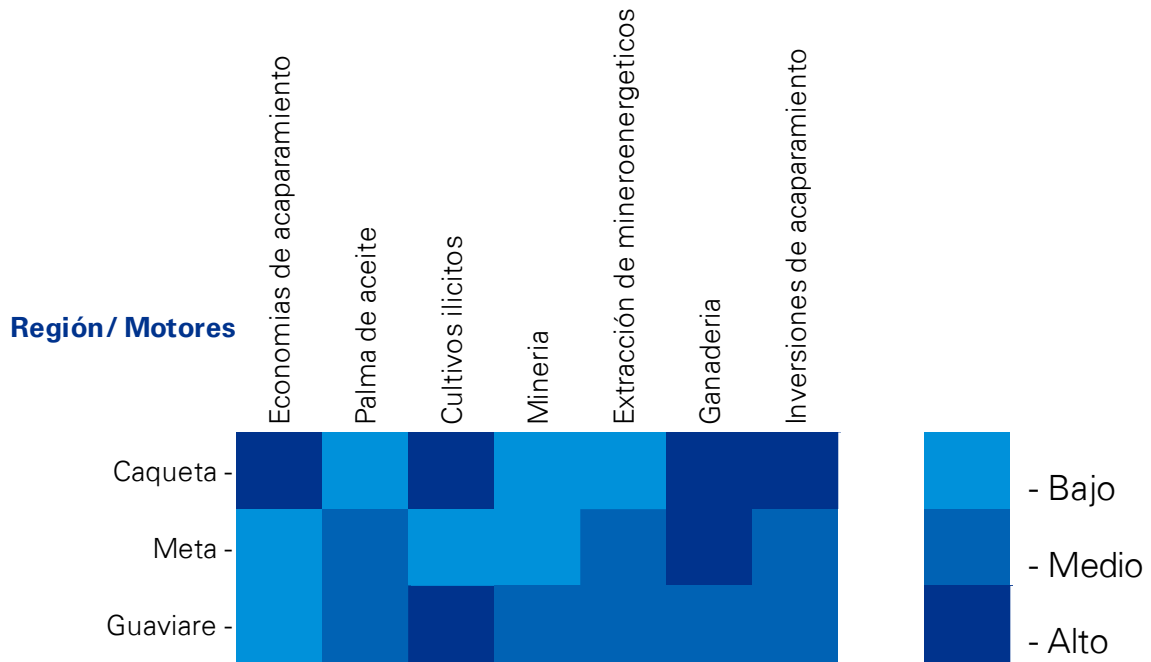


Figura 19. Diferencias regionales en la incidencia de los motores.

6.4 Análisis de los actores involucrados

A fin de comprender la influencia y el poder de los diferentes actores en la promoción del uso sostenible de los bosques y la reducción de las tendencias de la deforestación, se elaboró una Matriz de poder de los Interesados basada en la investigación que se presenta en la Figura 20. Esta ilustra la relación entre el interés de cada actor en conservar o abordar la deforestación de la selva amazónica, y el poder que tiene para implementar acciones para resolver el problema. En el cuadrante superior derecho, es posible encontrar a los actores interesados en avanzar en el uso sostenible del bosque, con un nivel de poder medio a alto que incluye instituciones como SINA, grupos

indígenas (dada la importante presencia de resguardos indígenas), organizaciones campesinas (como las que ya están promoviendo actividades productivas alternativas) y sistemas agroforestales (caucho, cacao, planes de manejo forestal, etc.), y SINCHI como una institución que está implementando proyectos de productos no maderables que podrían ampliarse. El SINA es el sistema descentralizado encargado de planificar, ejecutar y hacer cumplir la política ambiental, y promueve algunas de las iniciativas y políticas actuales sobre deforestación que han tenido parcialmente éxito en el control de la deforestación.

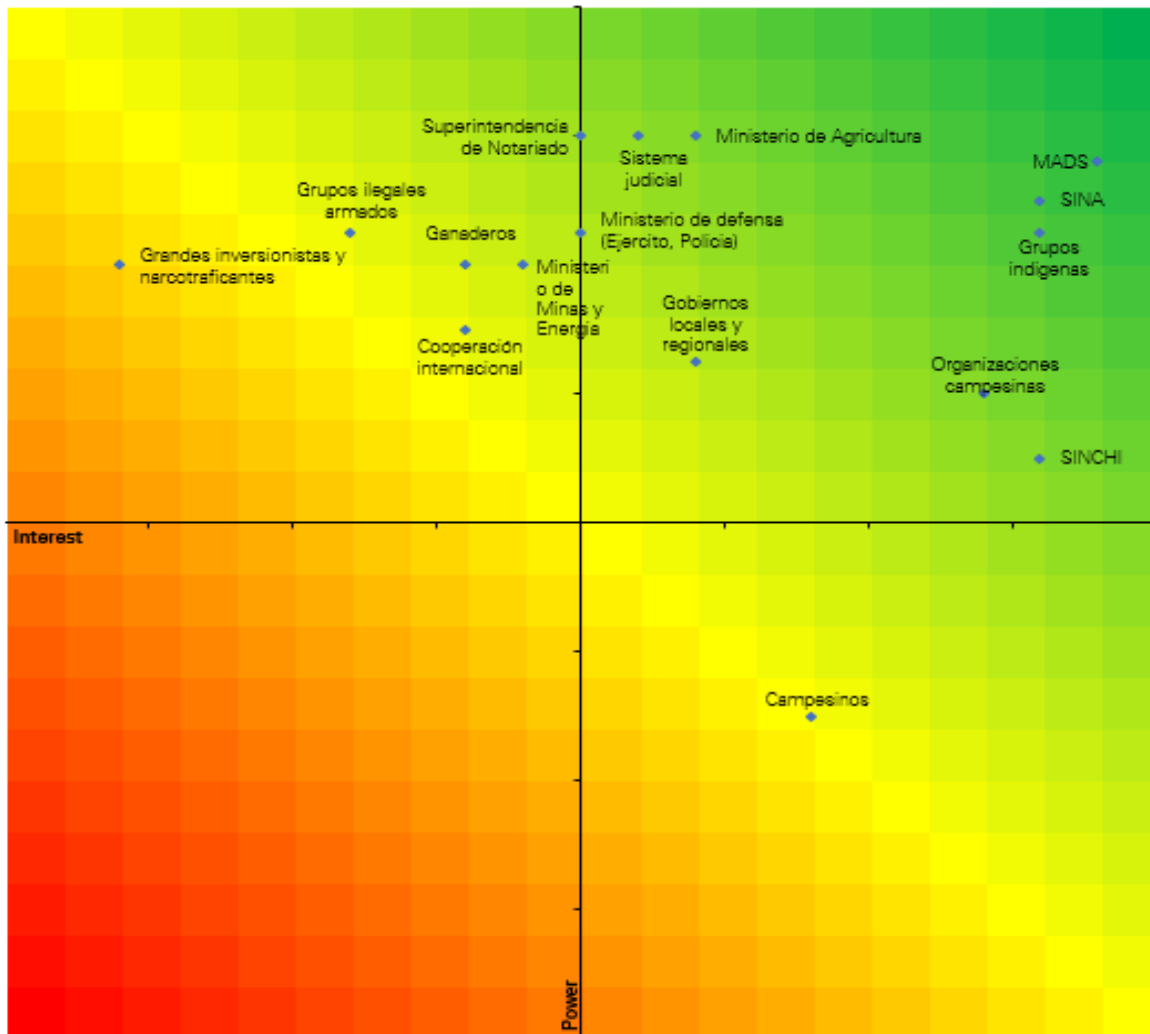


Figura 20. Poder/interés: actores involucrados.

En el lado izquierdo del mismo cuadrante se encuentran el Ministerio de Agricultura y otras instituciones de este sector, entre ellas Finagro y el Banco Agrario, que tienen un enorme potencial para hacer frente a la deforestación, por ejemplo, mediante las políticas de préstamo de este último, la aplicación de un Sistema de Riesgos Sociales y Ambientales (SARAS) o mediante los mecanismos de financiación de Finagro para promover actividades de transición como la ganadería sostenible o

proyectos no madereros e iniciativas de conservación.

Otro actor relevante en este cuadrante es el Ministerio de Defensa, que participa en una plataforma para apoyar al SINA, teniendo así un interés positivo en la solución de la deforestación. Tiene una influencia de gran alcance debido a su eficacia en la aplicación de las normas de planificación del uso de la tierra y otras restricciones. En la misma línea de poder, la Procuraduría General es considerada un actor poderoso

debido al seguimiento que hace del cumplimiento de las acciones que dictamina la sentencia que declaró a la Amazonía como sujeto de derechos por parte de los funcionarios públicos. En el mismo cuadrante, la cooperación internacional es una parte interesada de gran interés y medio poder en el uso sostenible de los bosques.

En el lado izquierdo se encuentran actores que hacen contrapeso a los

esfuerzos para combatir la deforestación, como grandes terratenientes, inversionistas de tierras, narcotraficantes, grupos armados ilegales (disidentes y paramilitares) que tienen alto poder a nivel local y regional y un bajo interés en detener el fenómeno. Finalmente, los campesinos y pobladores representan un bajo nivel de poder, ya que dependen de los incentivos económicos y políticos que surgen.

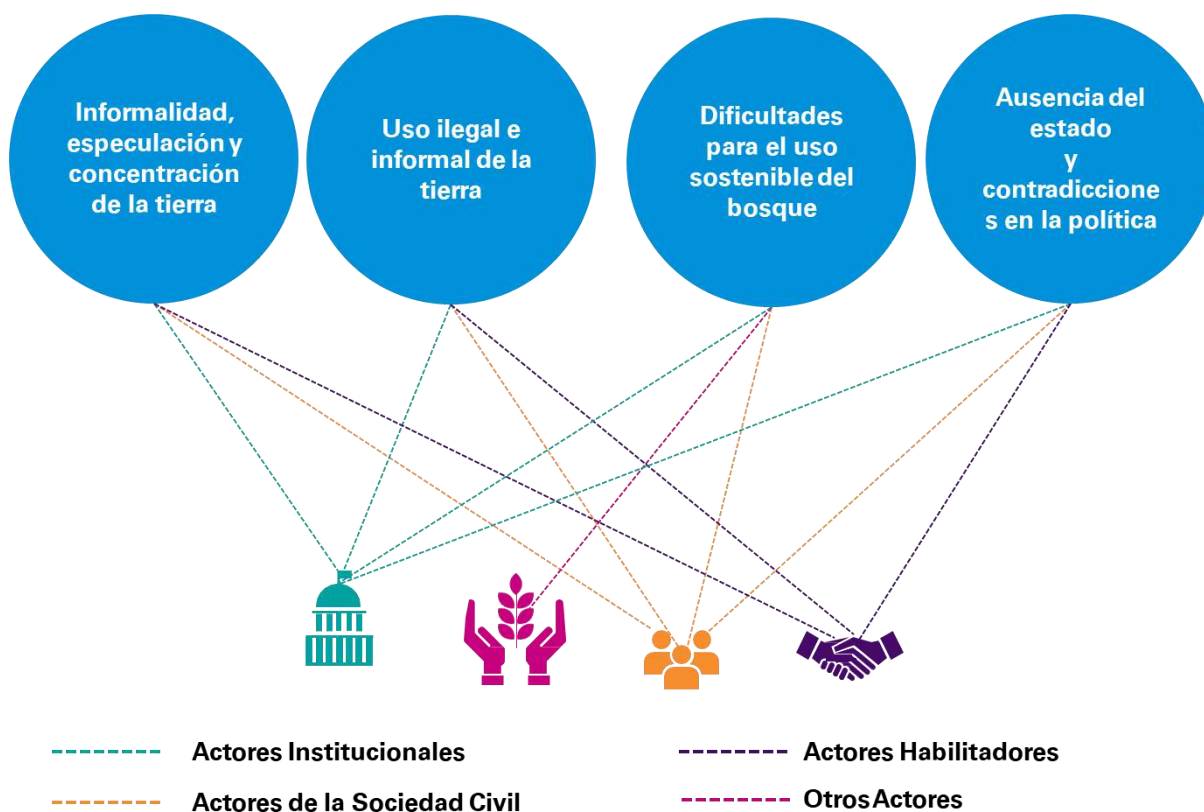


Figura 21. Relación de drivers con actores

6.5 Análisis de políticas

Para comprender la efectividad e influencia de las políticas e iniciativas existentes, la Figura 21 ilustra la relación entre el interés que cada uno tiene en el uso sostenible de la selva amazónica y su efectividad al hacerlo. Las políticas

más efectivas, que se muestran en el cuadrante superior derecho, son los resguardos indígenas y los PNN. Los PNN, a pesar de las dificultades de gobernanza y los perversos incentivos económicos que las duras restricciones de conservación imponen a las poblaciones que viven en ellos, siguen

siendo ampliamente reconocidos y legitimados entre los actores y con un amplio apoyo institucional como una de las medidas más efectivas. Los resguardos indígenas tienen desafíos de gobernanza similares y las ventajas de legitimidad y apoyo institucional, pero se destacan como áreas donde los bosques se gestionan de manera sostenible a pequeña escala y donde el control territorial es mejor ejercido por sus habitantes (grupos indígenas).

Entre otras iniciativas que tienen el potencial de ser muy efectivas si se amplían, están los proyectos que promueven el uso sostenible de los bosques, incluidas las iniciativas promovidas por SINCHI, GEF, GIZ, y

otros que han buscado fortalecer la capacidad de producción de los campesinos locales en la frontera agrícola, reducir las barreras logísticas a la comercialización y promover productos de mayor valor agregado en el mercado, todo ello bajo estrictos modos de producción sostenibles que también promueven el desarrollo económico de los campesinos en estas áreas. Del mismo modo, las iniciativas que promueven métodos y tecnologías más sostenibles para la ganadería (producción ganadera sostenible) son vistas como soluciones efectivas para dismantelar los incentivos generalizados que permiten la deforestación.

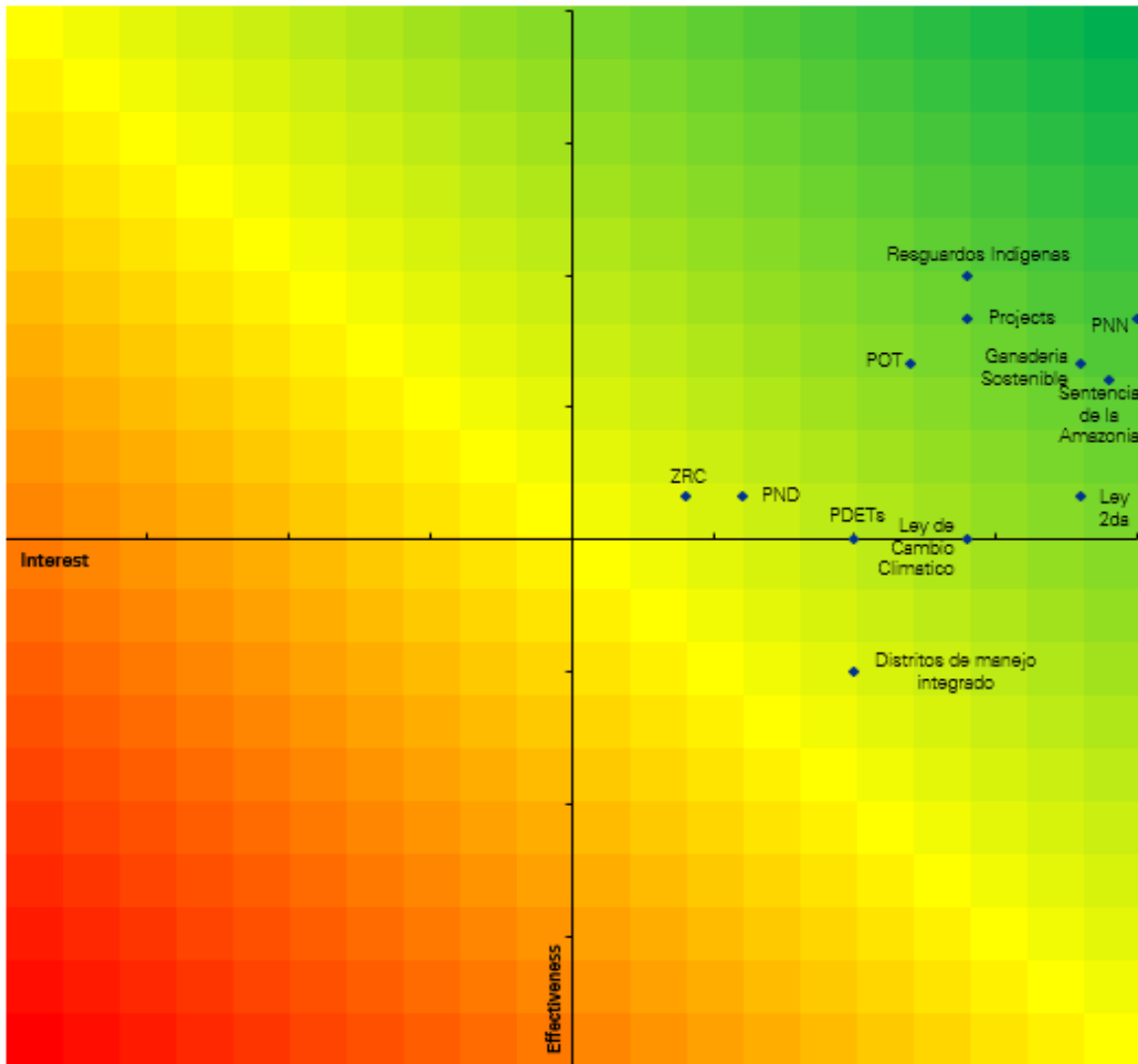


Figura 22. Efectividad/interés de las políticas de conservación²⁶.

Las categorías de protección del uso de la tierra, como las zonas de reserva forestal (Ley Segunda), tienen en su mayoría baja o mediana eficacia para detener o ralentizar la deforestación, principalmente porque en el territorio son desconocidas sus fronteras. Dado que gran parte del mercado de la tierra es informal, los derechos de propiedad

no siempre reconocen las categorías de protección vigentes en las reservas forestales y las zonas de reservas campesinas, una condición que se ve agravada por la mala gobernanza de estas zonas.

Las ZRC tienen un gran potencial para detener la deforestación si obtienen el

²⁶ PBOT se refiere a la planificación del suelo, que incluye medidas de conservación e iniciativas de mitigación de la deforestación a nivel municipal y regional.

apoyo financiero y político necesario para estabilizar a los campesinos en sus tierras y garantizar una gestión sostenible del territorio. Los planes de ordenamiento territorial son herramientas muy importantes para la planificación del uso de la tierra, pero los municipios necesitan fortalecer su capacidad para formularlos e implementarlos. Los PDETS son relevantes porque representan un esfuerzo colectivo para construir una visión para la región. Sin embargo, las iniciativas a priorizar deben responder a esta nueva visión del uso forestal sostenible, y no al enfoque de desarrollo que ha predominado.

6.6 Relación entre los motores de la deforestación y llamado a la acción

El desarrollo del mercado informal de la tierra después del Acuerdo de Paz, basado en el proceso de especulación inmobiliaria, está estrechamente vinculado a las políticas contradictorias de las instituciones estatales que abrieron la posibilidad —o al menos la expectativa— de adquirir un título de propiedad a medio plazo.

Si hay coherencia en las instituciones públicas y se define e implementa una estrategia que lleve a que la tierra ya no sea una forma de inversión de capital — que busque en la valoración de la propiedad la apropiación de los excedentes económicos y se centre en la producción agrícola—, entonces la amenaza de la deforestación con fines especulativos se vería disminuida (no sólo por la disolución de la tala directa por parte de los inversionistas, sino también por la disolución de los niveles de acaparamiento de tierras dentro de la

frontera agrícola que ahora se destinan a fines especulativos).

Apoyar el desarrollo de alternativas de producción forestal y el uso sostenible de sus recursos, asociados a temas de pago por servicios ambientales (PSE) en tierras estatales o comunitarias (propiedad indígena o campesina, e incluso en tierras privadas) es una alternativa decisiva para el uso sostenible del bosque un propósito para la sociedad colombiana y más específicamente para los habitantes de la Amazonía. Tanto en los resguardos indígenas y la titulación o concesiones de uso para las comunidades rurales, es importante que la condición de permanencia como propietario de la tierra o a su derecho de uso depende de la conservación de la cubierta forestal.

El concepto de que "una reserva de tierra dentro de un bosque es tierra improductiva" debe ser erradicado. Adicionalmente, es importante aplicar la constitución política de Colombia que se refiere a la función ecológica como parte de la función social de la propiedad. La aplicación de este principio constitucional debe conducir a aquellos que no respetan y gestionan la función ecológica en sus tierras, perdiendo su propiedad o derecho de uso.

El pago por servicios ambientales al Estado colombiano - dueño de parte de las áreas cubiertas por el bosque húmedo tropical (BHT)- así como a los titulares de derechos de uso o de propiedad colectiva (resguardos indígenas o áreas comunitarias en reservas campesinas) o a propietarios privados debería ser una medida adicional para promover la conservación del BHT. Esto no excluye la posibilidad de un uso y explotación

sostenible de los componentes del BHT.

El fortalecimiento de la institucionalidad en la Amazonía colombiana y la adecuada supervisión ciudadana de los colectivos interesados como sujetos con derechos sobre esa institucionalidad son factores determinantes para reducir el peso relativo de todos los motores de la deforestación. Un estado fuerte y consistente que haga cumplir la legislación es esencial para detener la destrucción de la selva tropical. En este sentido, el fortalecimiento institucional solo será efectivo cuando las organizaciones de la sociedad civil tengan la capacidad de ejercer una adecuada veeduría sobre el cumplimiento y la aplicación de sus

funciones.

El desarrollo del narcotráfico y la dinámica social y ambiental que se genera es en parte el resultado de la corrupción en las instituciones públicas, sus propias debilidades institucionales y la falta de supervisión de esa misma institución y sus acciones, incluidos los militares y la policía, según algunos de los encuestados sobre el terreno. Una opción para reducir su amenaza para la selva tropical es la legalización del cultivo de coca y la concentración de los esfuerzos contra el tráfico de drogas en la transformación de la hoja de coca en cocaína y su movilización y distribución en el mercado local e internacional.



07

7 Recomendaciones

- a) *Una de las mejores estrategias para preservar la selva tropical es apoyar opciones para su uso sostenible.*

En Colombia, la propuesta conservacionista de que conservar el bosque significa *no usarlo o no tocarlo* ha llevado a su destrucción. Prevenir u obstaculizar el uso de los recursos forestales significa que para los diferentes actores sociales, el bosque tiene un valor cercano a cero. Esto ha llevado al corte y la quema del bosque para generar áreas predominantemente para la ganadería extensiva. Existen opciones económicas y sociales que permiten el uso sostenible del bosque sin implicar la deforestación, pero estas necesitan cambios culturales y apoyo institucional.

- b) *Las valoraciones económicas indican que el uso sostenible de los recursos forestales maderables y no maderables presenta un mayor beneficio económico y social para muchas regiones que la ganadería.*

Las experiencias de SINCHI y organizaciones no gubernamentales como ONF-Andina y la *Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible* (FCDS) presentan opciones para conservar la cobertura forestal a través de los usos sostenibles de los recursos forestales, con el fin de proporcionar ingresos sostenibles a las poblaciones locales. El desafío es que los proyectos piloto deben ser conocidos por las comunidades y escalados para que tengan una mayor cobertura. Esto

requerirá difusión, asistencia técnica y recursos financieros.

- c) *La diversidad de actores en áreas de expansión de la frontera agrícola (frentes de deforestación) requiere un trato diferenciado por parte del Estado y la cooperación internacional.*

La diversidad de actores en la deforestación con diferentes características sociales, económicas y culturales requiere que las intervenciones para promover sistemas de producción sostenibles y el uso de los recursos forestales, así como las medidas de control para la conservación, sean diferenciadas según el actor al que se dirijan.

- d) *Para que las actividades de conservación sean eficaces, la gestión de la conservación debe cubrir dos costos asociados. El costo de conservación y el costo de oportunidad de no dedicar estas áreas a otro uso de producción.*

Los costos y beneficios del uso forestal varían según su ubicación y características. Pero en todos los casos, la relación costo-beneficio global, que incluye valores económicos, sociales y ambientales, debe ser positiva para el lugar donde se lleva a cabo la gestión de la conservación.

- e) *Una causa estructural común de deforestación y conflicto armado en Colombia es la alta concentración de la propiedad de la tierra.*

Colombia es el país con mayor concentración de propiedad de tierras en

América Latina, lo cual ha sido una de las causas estructurales del conflicto armado y uno de los motores asociados a la deforestación debido al acaparamiento de tierras y el predominio de la ganadería extensiva.

7.1 Aspectos específicos por considerar al definir la cooperación internacional

a) Ilegalidad y deforestación

La naturaleza ilegal de los cultivos de coca y la dinámica económica y cultural que rodea al narcotráfico son factores que contribuyen directa e indirectamente a la deforestación. Según el IDEAM y el Ministerio de Medio Ambiente en 2017, los cultivos ilícitos fueron la causa del 22% de la deforestación en Colombia (IDEAM, 2018). Sin embargo, es importante tener en cuenta que la dinámica de la ilegalidad y el narcotráfico como fuerza impulsora, no solo está relacionada con la tala directa para el establecimiento de cultivos de coca si no también con el excedente generado por la producción de hoja de coca y su transformación en pasta base de cocaína lo cual juega un papel significativo en la economía de la región que promueve la deforestación.

En el caso de los campesinos pobladores, los ingresos que obtienen son los que utilizan para transformar sus tierras en ranchos de ganado y cultivos de subsistencia. En algunos casos, los inversionistas destinan parte de los excedentes del negocio de la coca a la compra de terrenos como una estrategia para diversificar la inversión de capital acumulado en áreas ya regularizadas y legalmente tituladas por el Estado. Otros inversionistas adquieren tierras en las zonas de expansión de la frontera agrícola, comprando *mejoras* a

campesinos en el mercado informal de tierras.

En algunos casos, el origen del capital de los grandes terratenientes está vinculado a la actividad ilegal del narcotráfico, en otros casos, a la ganadería extensiva, o al desarrollo inmobiliario o monocultivos como la palma africana, que se está volviendo cada vez más frecuente en algunas regiones como Guaviare.

La acumulación de capital proveniente de actividades ilegales anteriormente mencionada no necesariamente ocurre en los mismos frentes de expansión de la frontera agrícola, ya que buena parte de ella se genera en actividades legales o ilegales en otras zonas del país. La presencia de inversionistas inmobiliarios de Caquetá, Arauca, Santander y Boyacá fue mencionada frecuentemente durante el trabajo de campo.

Una opción para reducir la amenaza de la deforestación de la selva tropical es la legalización del cultivo de la hoja de coca y la concentración de los esfuerzos contra el tráfico de drogas en la transformación de la hoja de coca en cocaína y su movilización y distribución en los países locales y mercado internacional. Si esto se hace, ya no será necesario que el agricultor ingrese a la selva para avanzar en el cultivo de coca.

a) Mercado formal e informal de tierras en áreas de expansión de la frontera agrícola

Las transacciones que tienen lugar en el terreno, tanto en el mercado formal como informal, se basan en la posesión de una certificación de posesión emitida por las Juntas de acción comunal. Estos certificados son reconocidos y validados

para transacciones entre actores económicos privados que actúan en el territorio, así como para entidades gubernamentales, como el Instituto Colombiano de Agricultura (ICA) para la movilización de ganado o el Banco Agrario para la concesión de préstamos, principalmente para ganado.

Uno de los aspectos considerados en la *Reforma Rural Integral* asociada a la formalización de la propiedad para pequeños y medianos campesinos, es el reconocimiento y validación de mecanismos comunitarios tanto para reconocer la posesión del campesino de una certificación de asentamiento en el proceso de titulación de tierras, como para regular y resolver conflictos locales asociados. El hecho de que este punto esté incluido en el Acuerdo de Paz se ha convertido en un catalizador para la deforestación al generar la expectativa de un proceso masivo de titulación de 7 millones de hectáreas de tierras en áreas afectadas por el conflicto. Esto ha motivado la deforestación no sólo por parte de los campesinos pobladores, sino también de varios inversionistas y especuladores inmobiliarios.

La cooperación internacional puede apoyar al Gobierno colombiano en la realización de una campaña para difundir la política de no expansión de la frontera agrícola y evitar la especulación inmobiliaria en la zona de reserva forestal.

b) Resguardos indígenas, parques naturales nacionales y producción de hoja de coca y minería ilegal

Una de las principales amenazas tanto para los PNN como para la integridad de los resguardos indígenas es la

destrucción de los ecosistemas naturales para la producción de hoja de coca y la extracción ilegal. Estas dos actividades generan una dinámica que contribuye a la deforestación, tanto por la intervención del bosque para la siembra de coca o la extracción del mineral, como por la producción de alimentos e infraestructura para las personas vinculadas a estas actividades ilegales. La minería y el procesamiento de hojas de coca en pasta de cocaína requieren suministros que causan contaminación ambiental. La actividad minera que tiene mayor impacto en términos de contaminación es la extracción ilegal de oro utilizando mercurio porque contamina el ecosistema hídrico, poniendo la salud de la comunidad, cuya dieta principal se basa en el pescado — en situación de riesgo. Además del oro, también se está practicando la extracción ilegal de coltán y se están otorgando concesiones legales para la exploración y explotación de hidrocarburos en áreas protegidas o en resguardos.

La cooperación internacional puede apoyar a fortalecer la gobernanza en torno a los resguardos indígenas y los PNN.

d) Parques Naturales Nacionales y campesinos que los habitan

La presencia de campesinos en los parques naturales nacionales (PNN) ha generado conflictos. De acuerdo con la interpretación principal de la legislación, no se permite ninguna actividad de producción dentro de un PNN. Los campesinos que viven en un área declarada de PNN están limitados en sus derechos de propiedad y deben ser reubicados fuera del PNN.

Los proyectos de reubicación llevados a cabo por la oficina de PNN han sido pocos y distantes entre sí y, según las comunidades, no se han implementado según lo acordado. Esto ha generado una gran desconfianza en ellas. Además, dado que no se hicieron inventarios antes de que se declararan los PNN, existen dificultades para establecer quién estaba allí antes de su declaración y quién llegó después (los derechos de ambos son muy diferentes). Esto genera conflictos adicionales en la implementación de las políticas.

Actualmente se está llevando a cabo una revisión de la política de PNN que considera la reconversión de la producción como una acción de gestión de conservación dentro del PNN. Si se consolida esta propuesta que, según las entrevistas en campo, es muy probable, permitirá resolver gran parte de los conflictos con los agricultores que viven en los PNN. Podrían seguir viviendo en el territorio definido y avanzar en sus procesos de producción de acuerdo con los propósitos de conservación y restauración. En algunos casos, debido a la sobresaliente importancia ecológica de algunas áreas, es necesario que algunas familias campesinas sean reubicadas dentro o fuera de los PNN. Esto debe hacerse con gran responsabilidad y con una financiación adecuada y oportuna.

Tanto para la reconversión de la producción como para la reubicación, la cooperación internacional puede desempeñar un papel importante como garante del cumplimiento de los acuerdos entre los campesinos y la dirección de PNN y garantizar el apoyo financiero, ya que esta última no cuenta con los recursos necesarios.

e) *Del concepto de frontera agrícola al de frontera productiva sostenible*

La ocupación de un territorio en Colombia, como en la mayoría de las partes del mundo, se ha basado en el concepto de vincular un espacio con el desarrollo. Esta *civilización del espacio* está transformando sus ecosistemas naturales en espacios para la producción agrícola.

En sus artículos 109 y 110, la Ley 99 de 1993 reconoce la posibilidad de conservación en propiedades privadas como una opción de uso del suelo. Hasta que se dictara esta ley, se consideró que quien no utilizara su propiedad con fines agrícolas no le daba un uso productivo, y por lo tanto podría ser objeto de expropiación. La aprobación de la ley no cambió el concepto social, según el cual hay áreas dedicadas a la producción y otras a la conservación. La Ley 99 y otros desarrollos legislativos continúan separando las áreas de producción de las áreas de conservación. Incluso dentro de la red de reservas naturales de la sociedad civil (Resnatur), algunos de sus socios fundadores insistieron en que solo el área en la que se podría llevar a cabo un estricto proceso de conservación sin uso productivo directo podría ser una reserva natural (www.RESNATUR.org.co/Estatutos).

Tomó algunos años aceptar que una reserva natural era un área donde se combinaban los esfuerzos de conservación y producción sostenible.

Al referirse al Plan de Zonificación Ambiental, el Acuerdo Final de Paz de 2016 señala la necesidad de delimitar las áreas de producción y las áreas de conservación. En su implementación en 2017, se delimitó la frontera agrícola,

trazando una línea entre lo que se pretendía dedicar a la producción agrícola y a la conservación de ecosistemas estratégicos.

La planificación territorial sostenible requiere la gestión de áreas donde tanto la producción como la conservación son privilegiadas y, en todos los espacios, combinando y buscando un equilibrio entre producción y conservación. El PND 2018-2022 se refiere a la conservación-producción y producción-conservación, a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y al desarrollo de la economía forestal, generando una gran oportunidad para pasar del concepto de la frontera agrícola con el de la frontera de producción. Esto incluye el uso sostenible del bosque y su conservación como parte del propósito de desarrollo y destaca su valiosa contribución al desarrollo sostenible. La cooperación internacional puede apoyar al gobierno de Colombia en la implementación de estos aspectos del PND 2018- 2022.

La transición del concepto de frontera agrícola a una frontera de producción que incluya el uso sostenible del bosque y la restauración de la producción como parte de los arreglos productivos requiere una campaña educativa dirigida a políticos, comunidades locales, campesinos y actores urbanos y rurales, tanto a nivel nacional como local. Es necesario superar el enfoque cultural e ideológico que separa la conservación de la producción. El enfoque extractivista y a corto plazo se expresa, entre otras cosas, en la ganadería extensiva que es una actividad predominante en el paisaje rural colombiano y latinoamericano.

La cooperación internacional puede apoyar una estrategia de comunicación

para promover y fortalecer la cultura del uso forestal sostenible que vincule la producción y la conservación como componentes complementarios y esenciales para el desarrollo sostenible y el bienestar individual y social. Al mismo tiempo, puede proporcionar recursos financieros para compensar a Colombia por los beneficios ambientales mundiales relacionados con la conservación de los bosques tropicales y transferir los recursos a comunidades privadas y reservas naturales.

f) *Papel ecológico de la propiedad y catastro multipropósito.*

La Constitución Política de Colombia menciona la función ecológica como parte de la función social de la propiedad. Es necesario desarrollar este concepto y aplicarlo a nivel de finca, dando prioridad en la gestión de la propiedad a la conservación y recuperación de aquellas áreas relacionadas con la regulación del agua (conservación y gestión de la estructura ecológica principal asociada al agua). El agua es un requisito previo para la vida y la sostenibilidad de los territorios. Esto debería tener un efecto claro en las intervenciones de la Comisión Nacional del Agua y en el desarrollo del catastro multipropósito en todo el territorio nacional y principalmente en el proceso de titulación acordado como parte de la implementación del Acuerdo Final de Paz (FPA).

La unidad agrícola familiar debe tener diferentes áreas de tierra en la misma región según la ubicación de la propiedad y los servicios ecosistémicos generados allí, priorizando la conservación y el uso del bosque sobre la producción agrícola. La Zonificación Ambiental Participativa (Cespaz / MADS,

2018), desarrollada como parte de la implementación del FPA, considera que no existen áreas de conservación y áreas de producción, sino áreas donde predomina la conservación y existen procesos de producción, y áreas donde predomina la producción y áreas de conservación son esenciales. Los PDET son una oportunidad para territorios sostenibles, priorizando en la ocupación y gestión del territorio la conservación y recuperación de aquellas áreas relacionadas con la regulación del agua.

La zonificación y titulación de tierras que viene con el proyecto de catastro multipropósito debe considerar los múltiples propósitos de las unidades productivas y su función ecológica. La autoridad competente debe establecer explícitamente en la escritura de propiedad de cada propiedad cuáles son las condiciones de conducción para asegurar su función ecológica, es decir, conservar-producir y producir-conservar. El cumplimiento de la función ecológica de la propiedad debe ser una condición para mantener la escritura de propiedad. Esta es una oportunidad para avanzar con determinación en la gestión de territorios sostenibles aplicando la metodología propuesta para la Zonificación Ambiental Participativa (ZAP) por CESPAS para MADS.

La cooperación internacional puede apoyar el desarrollo del catastro multipropósito, condicionando este apoyo a la inclusión de la función ecológica de la propiedad en el texto de los títulos de propiedad y en las opciones de uso del suelo.

g) Importancia del SINCHI para el desarrollo sostenible en la Amazonía colombiana

El SINCHI (Instituto Amazónico de Investigación Científica) ha caracterizado, evaluado e implementado más de 17 arreglos agroforestales bajo condiciones agrícolas reales y diversas en Guaviare, Meta y Caquetá. Estos arreglos incluyen la plantación de especies de madera nativas (enriquecimiento forestal) en áreas de bosque secundario o rastrojo. El análisis económico-social y ambiental de estos acuerdos determina claramente su eficacia (restauración ecológica). Se ha estimado que alcanzan una rentabilidad de 12% a 17% en ciclos de producción de 18 a 22-25 años. Estos sistemas agroforestales combinados con acuerdos de conservación forestal ya han sido incluidos como parte de la estrategia de control de la deforestación, proporcionando alternativas económicas y conservación de la cubierta forestal en la frontera agrícola, a través de programas de cooperación internacional (GEF, REM / Visión Amazonía). De igual manera, ha habido una creciente aceptación de estos sistemas por parte de los agricultores de la región y cada vez hay más reconocimiento de que pueden ser una opción viable para el desarrollo económico sostenible y la conservación de los bosques en la región. Ahora es necesario aumentar la escala de aplicación.

SINCHI ha cuantificado los impactos económicos y ecológicos positivos del enriquecimiento de rastrojos en la Amazonía colombiana. También ha vinculado la recuperación de la producción de rastrojos con acuerdos de conservación forestal en propiedades privadas con beneficios económicos y ambientales (SINCHI, 2019).

Los resultados de la investigación y las prácticas de campo de SINCHI tienen un gran potencial para ampliar la implementación y la cooperación internacional puede desempeñar un papel clave en esto.

h) Brecha de género en el acceso a la tierra

Una de las características más relevantes del problema agrario colombiano es la enorme brecha de género en el acceso a la tierra. Desde la emisión de la primera ley que reconoció el derecho de las mujeres al título de propiedad en 1961 (Ley 35 de 1961) al imponer la obligación al Estado de emitir títulos conjuntos, el impacto en el acceso de las mujeres al título no ha sido superior al 13%. El Censo Nacional Agrícola (DANE, 2014). En los departamentos estudiados, este promedio se situó muy por debajo de este promedio. En Meta y Caquetá se encuentra entre el 0,5 y 1,5%, y en Guaviare menos del 0,5% de las mujeres productoras declararon ser propietarias de tierras.

Es importante tener en cuenta que esta información no da cuenta exacta de la propiedad de la tierra por parte de las mujeres, ya que la información del censo se basa en el autorreconocimiento por parte de las mujeres de su unidad de producción agrícola como "propia", lo que no da cuenta necesariamente de la propiedad, sino que puede ser de mera posesión u ocupación. La ausencia de un catastro actualizado impide la disponibilidad de información precisa sobre este tema.

Por su parte, la gestión de la ANT da cuenta de los malos resultados en el acceso de las mujeres a la tierra. En 2019,

por ejemplo, en el departamento de Meta, se emitieron 49 títulos a mujeres rurales, cubriendo un área de solo 13 hectáreas.

Esto hace que la actualización del catastro en la región sea un asunto urgente, especialmente para avanzar en la información precisa sobre el acceso de las mujeres a los títulos de propiedad, lo cual es a su vez una herramienta para promover el cierre de la brecha de género. Dicha actualización debe hacerse a través de procesos participativos que garanticen la paridad de género, lo que en sí mismo constituye una palanca para cerrar la brecha, y debe asociarse con planes de zonificación ambiental y gestión de la propiedad social, que pueden acelerar y hacer que la gestión ambiental y productiva y la asignación y formalización de tierras sean coherentes.

La cooperación internacional puede desempeñar un papel vital en la reducción de la brecha de oportunidades para las mujeres, poniéndola de relieve en sus convocatorias o a través de los canales de comunicación a su disposición, lo que da un peso significativo al equilibrio de género en el momento de evaluar y asignar recursos a los diversos proyectos o acciones financiados con recursos de la cooperación internacional.

i) Áreas de reserva campesinas: atributos, estado actual y potencial para promover el uso sostenible del bosque

Algunas experiencias en las ZRC han demostrado que tienen un gran potencial para la sustitución de cultivos ilícitos, la conservación ambiental basada en acuerdos comunitarios, el amortiguamiento de áreas protegidas y

la protección de los derechos humanos en contextos de conflicto armado, el fortalecimiento de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, la promoción de sistemas de producción sostenibles, la capacitación y el fortalecimiento

Los progresos logrados han dependido del apoyo de la cooperación internacional, que ha fortalecido las capacidades de los campesinos y las instituciones en términos de su aplicación. Este apoyo ha sido indispensable para neutralizar la injustificada estigmatización de que las ZRC estaban bajo la gestión política de las FARC-EP. La cooperación internacional, a través de su apoyo a la implementación de los planes de desarrollo de la ZRC, contribuye al estímulo y apoyo del gobierno colombiano para el establecimiento y desarrollo de la ZRC de una manera más decisiva.

En áreas específicas, la cooperación internacional puede cofinanciar a las comunidades para avanzar en el proceso de zonificación ambiental participativa, asegurando así la conservación de la estructura ecológica principal asociada a la gestión del agua. También puede apoyar la implementación de planes de desarrollo para las ZRC proporcionando recursos para promover sistemas de producción sostenibles. La cooperación internacional también puede compensar o realizar pagos por servicios ambientales a los agricultores que dedican parte de sus tierras a la conservación de las cuencas hidrográficas o a fines de conectividad biológica, a través de la conservación o restauración de bosques productivos. Por último, la cooperación puede apoyar

la gestión de etiquetas orgánicas, respetuosas con la biodiversidad y de comercio justo y ayudar al desarrollo de mercados para estos productos, inicialmente en países de los que la cooperación es parte.

7.2 Recomendaciones y pasos siguientes

En la Tabla 8 se ofrece un resumen de las recomendaciones para enfocar los esfuerzos de cooperación bajo el contexto político y económico descrito. La primera columna contiene los grupos temáticos presentados en el capítulo anterior. En la segunda columna están las actividades clave que proponemos, que podrían ser objeto de financiación por la cooperación internacional. Bajo el título Actividades específicas por apoyar, hay una lista de posibles actividades. Estas actividades podrían ser implementadas ya sea mediante apoyo al gobierno colombiano (columna izquierda) con contrapartidas de algunas de las entidades que se señalan, o mediante apoyo a las organizaciones de la sociedad civil (columna derecha).

Grupo temático	Recomendación clave	Actividades específicas para apoyar	
		Apoyo al Gobierno	Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil
Informalidad, especulación y concentración del mercado de la tierra	Evitar la especulación inmobiliaria en zonas de reserva forestal y generar conciencia local de las zonas de delimitación	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar al Gobierno de Colombia para llevar a cabo una campaña para difundir la política de no expansión de la frontera agrícola e indicar claramente los límites de las áreas donde la principal actividad será el uso agrícola. Incluir en la campaña mensajes y acciones que reconozcan y promuevan la participación de mujeres y jóvenes rurales en programas en las zonas fronterizas (Contrapartida Nacional: Presidencia de la República en coordinación con MADR, MADS e IDEAM) • Apoyar al Gobierno de Colombia en la consolidación de la política de no titulación ni regularización de bienes individuales mediante sustracción en las zonas de reserva forestal de la Ley Segunda. Debe divulgarse a nivel nacional que no se realizará ningún nuevo traslado de la FRZ en el futuro y que solo se titularán las tierras destinadas al uso sostenible del 	

Grupo temático	Recomendación clave	Actividades específicas para apoyar	
		Apoyo al Gobierno	Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil
		bosque natural (Contraparte Nacional: Presidencia de la República en coordinación con MADR & MADS)	
	<p>Apoyo a la titulación con fines agrícolas y a la gestión y utilización sostenibles de los bosques</p> <p>Las opciones de uso deben ser explícitas en cada título de acuerdo con las características biofísicas de la propiedad y garantizar que se cumpla la función ecológica de la propiedad, en</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la implementación del catastro multipropósito en cumplimiento con la función ecológica de la propiedad. Esta debe ser una función determinante para preservar el título de la propiedad (contrapartes nacionales: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, DNP, Ministerio de Hacienda, MADR, Ministerio de Justicia, DANE, Superintendencia de Notarios y Registros, IGAC, y la Agencia Nacional de Tierras). • Dependiendo de las características del ecosistema y de los suelos, el 	<ul style="list-style-type: none"> • Se deben asignar recursos a ONG 's ambientales y organizaciones comunitarias locales para apoyar la transformación de los sistemas de producción, con el fin de dar seguimiento a esta cláusula en tierras deforestadas y en áreas con bosques significativos en proceso de titulación u otorgamiento. (Contraparte nacional: FCDS, CIPAV, Visión Amazonía, SINCHI & ONF Andina). Identificar a las organizaciones de mujeres campesinas y promover su desarrollo de capacidades para la implementación de iniciativas de producción sostenible. • La cooperación internacional puede

Grupo temático	Recomendación clave	Actividades específicas para apoyar	
		Apoyo al Gobierno	Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil
	términos de conservación la estructura ecológica principal asociada a la regulación del agua.	<p>registro catastral debe identificar los procesos de producción que están permitidos en cada parcela. Esto hace que la transferencia de las prácticas existentes en algunos países europeos, donde la escritura de propiedad incluye posibilidades de uso del suelo, sea muy útil (contrapartes nacionales: ANT, MADR, Ministerio de Justicia, Superintendencia de Notarios y Registro & MADS).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Títulos de propiedad y concesión de uso a comunidades y familias para el uso sostenible del bosque (contrapartes nacionales: ANT, MADR & MADS). • Apoyar al GoC para revisar el proceso de delimitación y asignación de la Unidad Agrícola Familiar y asegurar el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad 	<p>facilitar el proceso de titulación de tierras al proporcionar herramientas de geolocalización para la delimitación de tierras, complementadas con actos de vecindad desarrollados con la comunidad y a través de los cuales los habitantes de un área acuerdan la delimitación de sus propiedades, acelerando así los procesos de titulación de tierras. Por otra parte, el apoyo a la participación de las mujeres y los jóvenes sería un valioso apoyo. (Contraparte nacional: CESPAS & MADS)</p>

Grupo temático	Recomendación clave	Actividades específicas para apoyar	
		Apoyo al Gobierno	Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil
		<p>como parte de la función social de la propiedad (Constitución Política de Colombia, 1991). (Contrapartes nacionales: ANT, MVCT, MADR y MADS).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar investigaciones destinadas a identificar los conocimientos y prácticas tradicionales de las mujeres rurales que contribuyen a la producción sostenible. 	
	Promover el uso de instrumentos de mercado para reducir la alta concentración de la propiedad de la tierra y aumentar el uso sostenible de los bosques	<ul style="list-style-type: none"> • La introducción de un impuesto progresivo sobre la tierra donde las áreas más grandes de tierra tienen un impuesto más alto con respecto a las propiedades pequeñas, contribuiría a la redistribución de los ingresos y también promovería el uso eficiente de la tierra (contraparte nacional: el Ministerio de Finanzas en coordinación con DNP y MADR). 	Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil y al mundo académico a que desarrollen programas piloto que permitan el diseño de modelos para el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad a nivel de propiedad, con incentivos especiales para aquellos que involucran a mujeres titulares de propiedades y en el proceso de formalización y adjudicación.

Grupo temático	Recomendación clave	Actividades específicas para apoyar	
		Apoyo al Gobierno	Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil
		<ul style="list-style-type: none"> • Promover la disminución del impuesto sobre la renta de las pequeñas propiedades de las mujeres. • Reducción de impuestos proporcional a la parte del inmueble que conserva los bosques asociados a los servicios de los ecosistemas, que es de mayor proporción en los casos en que los titulares son mujeres (contraparte nacional: Ministerio de Hacienda en coordinación con DNP, MADR, CARs & MADS) 	
	Apoyar la implementación del Acuerdo de Paz: Promover con criterios de	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la aplicación de la metodología de planificación y gestión territorial en las áreas PDET y garantizar la conservación y gestión de la 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a talleres de consulta con las comunidades locales para acuerdos de gobernanza local. (Contraparte nacional: CESP AZ y organizaciones comunitarias).

Grupo temático	Recomendación clave	Actividades específicas para apoyar	
		Apoyo al Gobierno	Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil
	sostenibilidad la implementación de los Planes de Desarrollo de Orientación Territorial (PDET).	estructura ecológica principal asociada a la conservación del abastecimiento de agua y la conectividad biológica, como elemento central para la gestión de estos territorios (Contraparte Nacional: la Presidencia de la República en coordinación con ART, ANT, MADR, CARs & MADS).	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la planificación ambiental participativa (ZAP) para identificar opciones de uso sostenible de acuerdo con las características del territorio. (Contrapartes nacionales: CESPAS y organizaciones comunitarias).
	Apoyar el Fondo de Tierras y el proceso de formalización de pequeñas propiedades rurales	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar al Fondo de Tierras en la adquisición de 3 millones de hectáreas y la titulación y formalización de campesinos dentro de la frontera agrícola (contraparte nacional: ART, URT, ANT en coordinación con MADR, CARs & MADS). • Apoyar al GoC para que cumpla la prioridad de acceso a la tierra para las mujeres indicada en el Acuerdo de Paz mediante la apertura de espacios de participación a las 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar iniciativas comunitarias para establecer sistemas de producción sostenibles y ONGs para respaldar la transformación de sistemas de producción en sistemas sostenibles (contraparte nacional: FCDS, CIPAV, Visión Amazonía, SINCHI, ONF Andina y MADS, otras ONGs). • Promover y fortalecer comités de tierras formados por habitantes rurales e integrarlos como aliados en el diseño de planes de gestión de la propiedad social, aprovechando su conocimiento

Grupo temático	Recomendación clave	Actividades específicas para apoyar	
		Apoyo al Gobierno	Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil
		<p>organizaciones de mujeres para diseñar e implementar un programa destinado a cerrar la brecha de género en el acceso a la tierra.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la titulación y formalización de tierras para campesinos en las zonas PDET, priorizando a los 170 municipios en la implementación de los planes para la organización social de la propiedad según lo establecido en el Acuerdo Final de Paz (Contraparte Nacional ART, ANT en coordinación con MADR, CARs, MADS, CESPAS y organizaciones comunitarias). 	<p>del territorio y su capacidad de convocatoria.</p>
Uso informal e ilegal de la tierra	Apoyar la implementación de la planificación ambiental del uso del suelo en vigor para la Amazonía	<ul style="list-style-type: none"> • La ilegalidad del cultivo de coca eleva el precio del producto, convirtiéndolo en la mejor alternativa productiva para cualquier campesino poblador que decida ingresar al bosque para avanzar con sus parcelas 	<ul style="list-style-type: none"> • Definir los derechos de uso en las reservas forestales y hacer concesiones para el uso sostenible del bosque en grandes áreas a las comunidades a través de las juntas de acción comunitaria, haciendo que la

Grupo temático	Recomendación clave	Actividades específicas para apoyar	
		Apoyo al Gobierno	Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil
	colombiana.	<p>de coca. Si el cultivo está legalizado, el incentivo para ingresar al bosque para cultivar desaparecerá ya que los cultivos de coca ya pueden trasladarse a áreas dentro de la frontera agrícola. Apoyar la legalización de los cultivos de hoja de coca, de modo que el Gobierno pueda centrarse en el enjuiciamiento del tráfico de drogas centrandolo en la destrucción de los laboratorios de cocaína y el enjuiciamiento del tráfico de cocaína y su comercialización. (Contraparte nacional: la Presidencia de la República en coordinación con el Ejército Colombiano y la Fiscalía Nacional de la República).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar el proceso de demarcación de los límites e información sobre las opciones de uso de las diferentes categorías de planificación del 	<p>validez de la concesión dependa de la conservación de la cubierta forestal (contraparte nacional: ANZORC, RESNATUR, WWF y Organizaciones Indígenas y Campesinas).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Información y capacitación para organizaciones comunitarias en las regiones (Contraparte nacional: Organizaciones Indígenas y Campesinas, ANZORC, & RESNATUR). • La corrupción en las CAR debe perseguirse apoyando proyectos que den transparencia a sus acciones y apoyando la participación ciudadana en la aplicación de una gestión ambiental eficaz (Contraparte nacional: Organizaciones Indígenas y Campesinas, Dejusticia y otras ONGs). • Fortalecer la participación organizada del control ciudadano para la aplicación de la legislación vigente (Contraparte nacional:

Grupo temático	Recomendación clave	Actividades específicas para apoyar	
		Apoyo al Gobierno	Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil
		<p>uso de la tierra en la Amazonía colombiana: Parques naturales nacionales, resguardos indígenas, distritos de gestión especial, zonas de reserva campesina, parques naturales y otras zonas de conservación y gestión a nivel regional y municipal, zonas de reserva forestal y reservas naturales de la sociedad civil (Contraparte Nacional: Ministerio del Interior, MVCT, Oficina de Asuntos Indígenas, Parques Nacionales, IAvH, MADR, MADS en cooperación con ANZORC, RESNATUR y Organizaciones Indígenas y Campesinas.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo en la actualización e implementación de planes de manejo de tierras, para que incluyan un plan para reducir la deforestación a cero en su territorio. Apoyar a las nuevas administraciones municipales (enero 2020) en la actualización 	<p>Organizaciones Indígenas y Campesinas, Dejusticia y otras ONGs).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover el desarrollo de alternativas productivas sostenibles no asociadas a procesos extractivos (contraparte nacional: CIPAV, F. Natura, FCDS, WWF, FEDEGAN, Organizaciones Campesinas y Comunitarias).

Grupo temático	Recomendación clave	Actividades específicas para apoyar	
		Apoyo al Gobierno	Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil
		<p>e implementación de los Planes de Manejo Territorial en la Amazonía colombiana. (Contrapartes nacionales: DNP, Municipios, MVCT, CARs, MADS & MADR)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las instituciones y autoridades ambientales en los parques nacionales y las zonas de reserva forestal (ZRF). También apoyar la capacitación de funcionarios públicos responsables de la implementación de reglamentos y organizaciones comunitarias, incluidas aquellas que allanan el camino a la igualdad de género. (Contrapartes nacionales: MADS, Oficina de Parques Nacionales y CARs). • Fortalecer la gobernanza de los pueblos indígenas en sus reservas (Contraparte nacional: Ministerio del Interior, Oficina de Asuntos Indígenas, Parques 	

Grupo temático	Recomendación clave	Actividades específicas para apoyar	
		Apoyo al Gobierno	Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil
		<p>Nacionales, IAvH en cooperación con organizaciones indígenas).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar al GoC para minimizar el impacto ambiental de la minería y la extracción de hidrocarburos en el territorio amazónico. Definir áreas cerradas para estas actividades (Ministerio Nacional de Contrapartes del Interior, Oficina de Asuntos Indígenas, Parques Nacionales, IAvH y el Ministerio de Minería y Energía). 	
Dificultades en el uso sostenible de los bosques	Apoyar una reorganización institucional dirigida a la gestión de la selva tropical como generador de bienestar e ingresos para las comunidades locales.	<ul style="list-style-type: none"> • Difundir los atributos técnicos de las ZRC y los beneficios que aportan para evitar el desplazamiento de los colonos rurales a nuevos frentes de colonización. Apoyar la implementación de las ZRC. (Contraparte nacional: ART, ANT en coordinación con MADR, CARs, MADS). 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar a las organizaciones campesinas para la implementación de la ZRC, identificando y sistematizando las buenas prácticas implementadas en estas áreas y promoviendo su replicación, y prestando especial atención a las necesidades y propuestas de las campesinas mujeres. (Contraparte nacional: ANZOR, organizaciones

Grupo temático	Recomendación clave	Actividades específicas para apoyar	
		Apoyo al Gobierno	Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil
			campesinas y comunitarias).
	Implementación de la política forestal e incorporación de los bosques a la frontera de producción	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la implementación del uso sostenible de la política de recursos forestales (contraparte nacional: MADR, CARs, MADS, Visión Amazonía, IAvH y SINCHI, Finagro, Banco Agrario) • Apoyar a SINCHI, IAvH y CARs para que mejoren su contribución al desarrollo local a través del uso sostenible de las entidades del Ministerio de Agricultura, la Agencia Nacional de Tierras, el Banco Agrario y otras entidades encargadas de apoyar al sector rural para que, a cambio de promover la producción agrícola en la Amazonía colombiana, puedan desarrollar y promover opciones de uso económico del bosque húmedo tropical (Contraparte nacional: MADR, CARs, Visión Amazonía, IAvH y SINCHI, Banco Agrario). 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el uso sostenible de los recursos forestales (Contraparte nacional: Visión Amazonía, SINCHI, FCDS, CIPAV, ONF Andina, FEDEMADERAS y otras ONGs) • Apoyar alianzas entre productores amazónicos e inversionistas privados para desarrollar en el Reino Unido y Colombia un mercado de productos procedentes de procesos sostenibles que están vinculados a la conservación y uso sostenible de los bosques y la biodiversidad, dando tratamiento prioritario a los productos de las mujeres y sus organizaciones (contraparte nacional: ANDI, FCDS, ONF Andina, FEDEMADEARAS, F. Natura Tropenbos y otras ONGs). • Propuestas de apoyo para la reconversión de la producción para los habitantes de los PNN. (Contraparte nacional ANZORC,

Grupo temático	Recomendación clave	Actividades específicas para apoyar	
		Apoyo al Gobierno	Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil
		<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar el desarrollo del mercado de productos amazónicos favorables a la biodiversidad y al uso y conservación de los bosques. (Contraparte nacional: Visión Amazonía, IAvH, MADR, MADS y SINCHI). • Apoyar propuestas de reconversión de producción para los habitantes de los PNN; y en casos excepcionales, para ciertas áreas críticas de los parques nacionales, es necesario movilizar recursos para la reubicación de familias o comunidades fuera de las áreas de los PNN, diseñando acciones diferenciadas para las mujeres rurales, especialmente las que son jefas de hogar y víctimas del conflicto armado. Con el fin de recuperar la confianza de las comunidades en los procesos de reubicación y reconversión de la producción, la cooperación 	CIPAV, F. Natura y FCDS).

Grupo temático	Recomendación clave	Actividades específicas para apoyar	
		Apoyo al Gobierno	Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil
		internacional puede actuar como garante del cumplimiento de las partes. (Contraparte nacional: PNN, IAvH y MADS).	
		Aumentar la gobernanza en las resguardos indígenas y en los PNN. Apoyar a los PNN y al equipo técnico y de gestión indígena durante 3 años, con el compromiso de que a partir del año 4 (cuarto), sean financiados por el presupuesto nacional e integrados en el personal en el caso de los PNN. (Contraparte nacional: Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos Indígenas, PNNs, IAvH y MADS)	<ul style="list-style-type: none"> • Dado que el 54% de la Amazonía colombiana son resguardos indígenas, es importante apoyar a los grupos indígenas para aumentar la gobernanza de sus reservas. Actualmente, hay una invasión de parte de estas reservas por diversos actores externos (Contraparte Nacional: Organizaciones Indígenas Locales, OPIAC, Tropenbos, FCDS). • También es conveniente evaluar, caso por caso, la conveniencia de apoyar la comercialización de productos extraídos del bosque por los pueblos indígenas y llegar a acuerdos sobre sellos de sostenibilidad para apoyar dicha comercialización.
	Desarrollar proyectos para	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar a FINAGRO para expandir y diseñar mecanismos 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar etiquetas de certificación asociadas con su

Grupo temático	Recomendación clave	Actividades específicas para apoyar	
		Apoyo al Gobierno	Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil
	promover el uso sostenible de los bosques	<p>financieros que aporten recursos financieros para implementar proyectos para el uso sostenible del bosque y la reconversión de la producción, creando líneas específicas de financiamiento y fondos para iniciativas de mujeres rurales (es decir, ITPS desarrollado como piloto con GGGI y Visión Amazonía) (Contraparte nacional: MADR, CARs, MADS, Visión Amazonía, IAvH y SINCHI, Banco Agrario)</p> <ul style="list-style-type: none"> • La cooperación internacional puede desempeñar un papel importante en la reorientación de la implementación del PNIS y en la promoción de la legalización de los cultivos de coca como actividad legítima de los campesinos pobladores, así como en el apoyo al Gobierno colombiano para centrar los esfuerzos en la persecución de quienes producen y 	<p>carácter respetuoso con el medio ambiente y la conservación y recuperación de la biodiversidad en el paisaje amazónico para apoyar el desarrollo de cadenas de valor, especialmente aquellas que involucran a las mujeres mediante el fortalecimiento de sus capacidades (Contraparte Nacional: ANDI, FCDS, ONF Andina, FEDEMADERAS, F. Natura, Tropenbos y otras ONGs)</p> <ul style="list-style-type: none"> • La cooperación internacional podría asignar recursos para garantizar la apertura de nuevos mercados en los países europeos, garantizando un precio sostenible durante los primeros tres años de producción y comercialización de estos productos. Para ello, se deben establecer alianzas con el sector privado colombiano (Contraparte Nacional: ANDI, FCDS, ONF Andina, FEDEMADERAS, F. Natura, Tropenbos y otras ONGs).

Grupo temático	Recomendación clave	Actividades específicas para apoyar	
		Apoyo al Gobierno	Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil
		<p>comercializan cocaína. (Contraparte Nacional: Presidencia de la República en coordinación con el Ejército Colombiano, Ministerio del Interior, MADR & MADS)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Simultáneamente, y con el fin de promover el proceso de desarrollo local endógeno y hacer del bosque existente un generador de valor económico, es necesario actualizar la normativa para la extracción y el uso sostenible de sus recursos. La Cooperación Internacional puede apoyar el proceso de adaptación de esta legislación y la supervisión de su correcta aplicación apoyando a las ONGs interesadas en la aplicación de este tipo de legislación (Contraparte Nacional: Dejusticia, Universidad de los Andes, Universidad Rosario, Asociación Colombiana de Juristas, Universidad de la Amazonía). • Como lo demuestra el proyecto "Sustainable Colombian Cattle Ranching" (Proyecto de ganadería sustentable en Colombia), apoyado por la cooperación británica, los procesos de conversión deben ser apoyados

Grupo temático	Recomendación clave	Actividades específicas para apoyar	
		Apoyo al Gobierno	Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil
			<p>con PES y asistencia técnica a aquellos que adoptan sistemas de producción sostenible respetuosos con la biodiversidad (contraparte nacional: ANZORC, CIPAV, F. Natura, TNC, FEDEGAN y FCDS).</p> <ul style="list-style-type: none"> • En los programas de reconversión de la producción, uso sostenible y conservación de la selva tropical, es conveniente, como las comunidades mencionadas anteriormente, establecer un arreglo institucional que combine la gestión de los recursos por las comunidades en asociación con una ONG que brinde asistencia técnica ambiental (Contraparte nacional: ANZORC, CIPAV, F. Natura, FCDS, WWF, FEDEGAN Organizaciones Campesinas y Comunitarias). • Hay una falta de apoyo al uso sostenible de la madera y los productos no madereros para el bosque tropical húmedo y al

Grupo temático	Recomendación clave	Actividades específicas para apoyar	
		Apoyo al Gobierno	Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil
			<p>desarrollo del ecoturismo (Contraparte nacional: ANDI, SINCHI, FCDS, ONF Andina, FEDEMADERAS, F. Natura, Tropenbos, WWF y otras ONGs).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la migración progresiva en sistemas productivos. Para los campesinos, primero es la soberanía alimentaria y luego la ganadería. Con el PES y la asistencia técnica, pueden migrar a la ganadería sostenible (SSP) e introducir gradualmente el cultivo y la gestión de los productos amazónicos asociados con el uso y la conservación de los bosques. Se necesita educación, comunicación y asistencia técnica para avanzar en este proceso, prestando especial atención a las mujeres (contraparte nacional: CIPAV, ANDI, SINCHI, FCDS, ONF Andina, FEDEMADERAS, F. Natura, Tropenbos, WWF, TNC y otras ONGs). • La cooperación internacional debe

Grupo temático	Recomendación clave	Actividades específicas para apoyar	
		Apoyo al Gobierno	Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil
			proponer proyectos a largo plazo y asignar recursos para el seguimiento y la medición de los impactos.
	Compensar a Colombia por los beneficios ambientales mundiales asociados a la conservación de los bosques tropicales	<ul style="list-style-type: none"> El tema vital es compensar a Colombia por los beneficios generados por el área que permanece cubierta por bosques. Esto es diferente de los acuerdos de cooperación actuales de compensación por resultados de acuerdo con la tasa de deforestación (Contraparte nacional: Presidencia de la República en coordinación con IDEAM, Ministerio de Hacienda, DNP, MADS, IAvH, SINCHI y Agencia de Cooperación Presidencial). 	<ul style="list-style-type: none"> Los recursos recaudados deberían destinarse a la conservación y gestión de la selva tropical. Una buena parte de ellas debería transferirse a las comunidades locales (indígenas y campesinas), para cubrir el costo de oportunidad de la ganadería extensiva y apoyar el desarrollo de opciones sostenibles para el uso de la selva tropical (Contraparte nacional: Organizaciones indígenas y campesinas, CIPAV, SINCHI, FCDS, ONF Andina, F. Natura, Tropenbos, WWF, TNC, WCS y otras ONGs).
Ausencia institucional del Estado y	Apoyar la ejecución de la decisión de la Corte Suprema de	<ul style="list-style-type: none"> Contribuir a entidades públicas a todos los niveles -nacional, regional y local- actuando como 	<ul style="list-style-type: none"> Consulta con actores sociales. La sentencia del Tribunal Supremo exige que la gestión del gobierno para la protección de la

Grupo temático	Recomendación clave	Actividades específicas para apoyar	
		Apoyo al Gobierno	Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil
contradicciones en la política	Justicia de Colombia de contribuir a la construcción de una propuesta unificada entre entidades estatales, comunidades locales y ciudadanos colombianos para el uso sostenible del bosque, su conservación y desarrollo sostenible en la región amazónica colombiana.	<p>un sistema y con una unidad de criterios en torno al propósito de la conservación y el desarrollo sostenible en la Amazonía colombiana. Financiar la Oficina del Procurador General de la República y un grupo de ONGs para dar seguimiento a las actividades de las entidades públicas encargadas del cumplimiento de la sentencia judicial (Contraparte Nacional: la Presidencia de la República en coordinación con DNP, MADS, MADR, IAvH, SINCHI, CARs y el Procurador General de la República).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar a DNP y MADS en la convocatoria y realización de talleres interinstitucionales para mejorar la coordinación y el enfoque entre las instituciones públicas y la cooperación internacional, asegurando que uno de los ejes de articulación 	<p>Amazonía sea concertada con las comunidades locales y los ciudadanos que establecieron la demanda que motivó la sentencia. La cooperación internacional puede desempeñar un papel importante, apoyando la construcción de una visión conjunta entre entidades gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil (locales y nacionales) para apoyar la ejecución de la sentencia que declaró a la Amazonía como sujeto de derechos. Es importante apoyar a los actores asociativos locales que, con el apoyo de la cooperación y el Estado en algunos casos, están avanzando en experiencias de producción sostenible que deben fortalecerse y ampliarse en escala. Por lo tanto, es importante asignar recursos para fortalecer las organizaciones comunitarias (Contraparte nacional:</p>

Grupo temático	Recomendación clave	Actividades específicas para apoyar	
		Apoyo al Gobierno	Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil
		<p>sea la participación de jóvenes y mujeres en la conservación y el desarrollo sostenible (Contraparte Nacional: DNP, MADS, CARs y el Procurador General de la República).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consolidar el equipo de seguimiento y reporte forestal de IDEAM. Se puede avanzar mucho en términos de certeza y puntualidad de la información, alertas tempranas y datos diferenciados sobre la deforestación. Apoyar al equipo técnico de IDEAM durante 3 años, con el compromiso de que a partir del año 4 (cuarto), serán financiados por el presupuesto nacional e integrados en el personal. (Contraparte nacional: IDEAM & MADS). 	<p>Organizaciones Indígenas y Campesinas, SINCHI, FCDS, Tropenbos, WWF y otras ONGs).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a la definición de un mecanismo independiente de verificación de la sociedad civil para monitorear la deforestación. (Contraparte Nacional: Dejusticia y Organizaciones Indígenas y Campesinas)

Tabla 8. Recomendaciones y pasos a seguir.



08

8 Referencias

- Ambiente y Sociedad (2019) *Petróleo en la Amazonía ¿pueblos indígenas en peligro?*. Bogotá, Colombia.
- Bruner, A., Gullison, R., Arroz, R. E., & Fonseca, G. A. B. (2001). Effectiveness of Parks in Protecting Tropical Biodiversity. *Science Magazine*, 291. https://life.bio.sunysb.edu/~spgp/Fall%202003/11_21_03/Bruner%20et%20al..pdf
- CAPÍTULO 1. Baldíos Nacionales—Generalidades.* (s. f.). Recuperado 14 de noviembre de 2019, de <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Paginas/Decreto-1071-2015/CAPITULO-1-Baldios-%20Nacionales-Generalidades.aspx>
- Corazón de la Amazonía (2019). Lineamientos para actualizar los determinantes ambientales de los pot en los municipios de la amazonía colombiana. Presentaciones de la Mesa Forestal del Guaviare. San José del Guaviare, octubre 10 de 2019
- DANE (2016) Tercer Censo agropecuario: Hay campo para todos. Bogotá, Colombia [online] <https://www.dane.gov.co/files/images/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacional-agropecuario/CNATomo1-Memorias.pdf>
- DNP, MADS, IDEAM, UNGRD (2012) Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. ABC Adaptación Bases Conceptuales, Marco Conceptual y Lineamientos. Bogotá, Colombia [online] <https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/476-plantilla-cambio-climatico-%2032#documentos>
- Apuestas en DIRECTO (2015). EL CAMPO COLOMBIANO: UN CAMINO HACIA EL BIENESTAR Y LA PAZ MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO. Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.
- Etter, A., Possingham, H., & McAlpine, C. (2008). Patrones históricos y motores del cambio paisajístico en Colombia desde 1500: un enfoque espacial regionalizado.
- Fajardo, D. (2009). La Amazonía Colombiana en la nueva fase agrícola. Colombia Amazónica. <http://bdigital.unal.edu.co/9890/60/9789587610611.capitulo9.pdf>
- FAO. (2018). Colombia is the fourth biggest producer of palm oil in the world and the first in America | Agronoticias: Agriculture News from Latin America and the Caribbean | Food and Agriculture Organization of the United Nations. Agriculture news. <http://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/en/c/1139169/>
- Fedepalma. (2019). Informe de Gestión Fedepalma 2018. Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite. http://web.fedepalma.org/sites/default/files/files/Fedepalma/Informe-Fedepalma-2018_compressed.pdf
- Food and agriculture organization of the united nations. (2018). El estado de los bosques del mundo 2018 (SOFO): Las vías forestales hacia el desarrollo sostenible. FOOD & AGRICULTURE ORG.
- Food and agriculture organization of the united nations - 2018—el estado de los bosques del mundo 2018 (SOFO) la.pdf. (s. f.). Recuperado 12 de noviembre de 2019, de <http://www.fao.org/3/i9535es/i9535es.pdf>
- Gonzalez, J., Cubillos, A., & Chadid, M. (2018). Caracterización de las principales causas y agentes

- de la deforestación a nivel nacional período 2005-2015. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM-. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Programa ONU-REDD Colombia.
- Grau, R., & Aide, M. (2008). La globalización y las transiciones de uso del suelo en América Latina. *Ecology and Society*, 13.
- Hernández G., M. S., & Barrera G., J. A. (2004). Bases técnicas para el aprovechamiento agroindustrial de especies nativas de la Amazonía (1. ed). Inst. Amazónico de Investigaciones Científicas, SINCHI.
- IDEAM. (2018). Resultados monitoreo de la deforestación 2017.
- IDEAM. (2019). Resultados monitoreo de la deforestación 2018.
- IDEAM, IAvH, Invemar, Sinchi, & IIAP. (2011). Informe anual sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales renovables en Colombia—Bosques 2009.
- IGAC. (2012). Estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano Convenio marco de cooperación especial. <http://biblioteca.humboldt.org.co/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=8356>
- Instituto Colombiano Agropecuario—ICA. (s. f.). Recuperado 14 de octubre de 2019, de <http://www.ica.gov.co/areas/pecuaria/servicios/epidemiologia-veterinaria/censos-2016/censo-2018>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC. (s. f.). Recuperado 12 de noviembre de 2019, de http://www2.igac.gov.co/ninos/faqs_user/faqs.jsp?id_categoria=2#:~:targetText=Colombia%20tiene%20una%20superficie%20total,%C3%A1rea%20mar%C3%ADtima%20de%20928.660%20km%C2%B2.
- Kalmanovitz, S., & López, E. (2006). La Agricultura en Colombia entre 1950 y 2000. En *Agricultura en el siglo XX* (p. 433). Fondo de Cultura Económica.
- Le Grand, C. (1988). *COLONIZACION y PROTESTA CAMPESINA EN COLOMBIA 1850 a 1950* (Universidad Nacional de Colombia).
- MADS. (2017). Acuerdo de voluntades para la deforestación cero en la cadena de aceite de palma en Colombia. http://www.minambiente.gov.co/images/ACUERDO_DEFORESTACION_CEROCADENA_AC EITE_D E_PALMA COLOMBIA_Version_para_Suscripcion_28112017.pdf
- Meisel-Roca, A., Bonilla-Mejía, L., & Sánchez-Jabba, A. M. (2013). Geografía económica de la Amazonía colombiana. Banco de la República. <https://doi.org/10.32468/dtseru.193>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). Política para la defensa y seguridad: Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf
- OXFAM. (2017). Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad
- Pngibse-ingles-web.pdf. (s. f.). Recuperado 12 de noviembre de 2019, de <http://www.humboldt.org.co/images/documentos/pdf/documentos/pngibse-ingles-web.pdf>
- Romero Ruz'et al. - 2008—Informe sobre el estado de la biodiversidad en Col.pdf. (s. f.). Recuperado

12 de noviembre de 2019, de
<http://repository.humboldt.org.co/bitstream/handle/20.500.11761/34293/146.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

SINCHI. (2009). Densidad Vial.

UNODC, & SIMCI. (2019). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018.

Varela, D. (2019). Rural Land Reforms in Colombia: Policy and Institutional Challenges for the new Administration*. no. 138. [https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/VJ/138%20\(2019-I\)/82559799012/](https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/VJ/138%20(2019-I)/82559799012/)

Veiga, J. B., Tourrand, J. F., Pocard - Chapuis, R., & Piketty, M. G. (2002). Cattle ranching in the Amazon rainforest.

World Bank. (2019). Caso de negocios para la ganadería sostenible en Colombia. <http://documents.worldbank.org/curated/en/232291561965481002/pdf/Caso-de-Negocios-para-la-Ganaderia-Sostenible-en-Colombia.pdf>

WRI. (2019). Base Global Forest Watch. <https://www.wri.org/our-work/project/global-forest-watch>
WWF_living_amazon_report_2016_mid_res_spreads.pdf. (s. f.). Recuperado 14 de noviembre de 2019, de http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/wwf_living_amazon_report_2016_mid_res_spreads.pdf



09

9 Anexos

Anexo A. Lista de partes interesadas entrevistadas (entidades)

Entidad
Equipo de Conservación de la Amazonía
Agencia de Renovación del Territorio
Agroguejar (ZRC Puerto Rico, Meta)
Municipio La Macarena
Municipio San José del Guaviare
Municipio San Vicente del Caguán
Ancop (ZRC El Pato)
ANZORC
Ascal G (ZRC Lozada Guayabero, Meta)
Asociación de caucheros
BE- Fondos Forestales/Políticos/Conflicto
Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt
Coagrogaviare (ZRC Guaviare)
Juntas de acción comunitaria)
CORMACARENA
Corporación para el desarrollo sostenible del Norte y Oriente Amazónico
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía - CORPOAMAZONÍA
DIJIN
DNP
Ecoamen - Meta
Ejército Nacional de Colombia
FEDEGAN
Fiscalía en Florencia
Fundación CIPAV – Colombia
Fundación Natura- Colombia
Gaia Amazonas
GIZ
Gobernadores de Caquetá
Gobernadores de Guaviare
Gobernadores de Meta
IDEAM
IGAC
MAPP- OEA
Ministerio de Defensa Nacional
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible
Agencia Nacional de Tierras
OPIAC

Entidad
PNN en municipios
Policía Nacional
Remando por la Paz
Sinchi Instituto Amazónico de Investigación Científica
Superintendencia de Notariado y Registro
TNC – Colombia
Tropenbos-Colombia
UMATA
Universidad de la Amazonía sede Florencia
UNODC
Vicaría del Sur (Caquetá)
Visión Amazonía
WWF-Colombia

Anexo B Informes SINCHI

Control de la deforestación y desarrollo de una economía forestal sostenible en la Amazonía colombiana

Fecha: 5 de junio de 2019

RESUMEN EJECUTIVO

En las siguientes páginas se argumenta y propone una estrategia integral²⁷ de desarrollo del bosque amazónico basado en tres conceptos fundamentales: (1) recuperar la productividad del bosque amazónico que ya está talado y mantener en pie el que todavía se conserva, (2) mantener abierta futuras opciones de conocimiento y aprovechamiento racional y (3) empoderar comunidades y generar apropiación del bosque por parte de sus habitantes para volverlos protagonistas de la conservación y aprovechamiento integral de la Amazonia colombiana. Esta propuesta coincide (i) con la política del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en términos de la Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de Bosques (*Bosques Territorios de Vida*), (ii) con puntos clave del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, y además (iii) ofrece la oportunidad de poner en práctica y a gran escala, conceptos técnicos y metodológicos de intervención territorial -desarrollados por el Instituto Sinchi durante años de experiencias y lecciones aprendidas, para proponer un modelo de desarrollo sostenible basado en el aprovechamiento integral del bosque, con productos maderables y no-maderables, compensación por servicios ambientales y turismo ecológico en toda sus variantes. La propuesta -que apunta a **restaurar productivamente 1 millón de hectáreas** de tierras amazónicas cubiertas de vegetación secundaria y rastrojos, se centra alrededor de tres simples preceptos: (1) enriquecer con árboles maderables y frutales áreas ya deforestadas para producir madera y productos no maderables, (2) empoderar los habitantes amazónicos para mantener el bosque en pie y aprovecharlo de manera sostenible, y (3) recuperar servicios ecosistémicos a través de una estrategia de paisajes, corredores ecológicos y mosaicos de conservación. En términos prácticos esto se traduce en: (a) aplicación sistemática y en gran escala pero diferenciada y adaptada al territorio amazónico de sistemas productivos sostenibles –ya desarrollados y probados, que integran productos forestales maderables, no-maderables con turismo ecológico y biotecnología sostenible basadas en el bosque con incentivos de reducción de emisiones, mercados verdes y secuestro de carbono y (b) impulsar una economía rural integral, incluyente y baja en carbono basada en productos maderables y no maderables del bosque que promueve estabilidad y paz, genera empleos, impulsa oportunidades y negocios sustentables y estimula innovación tecnológica.

²⁷ Propuesta de Política Pública-SINA - Programa Amazónico de Restauración Productiva (PARP)

o “*Mi Bosque Como Va: una propuesta atrevida, ambiciosa y de alto impacto*”

CONTEXTO

Durante los últimos meses del 2017 se han llevado a cabo un sinnúmero de foros, encuentros y debates sobre (i) la implementación de los Acuerdos de Paz, (ii) el incremento de la deforestación en todo el país, (iii) iniciativas y programas para cumplir con los compromisos de París del 2015 (NDC²⁸ para reducir las emisiones por deforestación y degradación del bosque) y (iv) una importante agenda de decretos, al igual que un portafolio de proyectos para cumplir con los compromisos de la Habana del 2016 y el rol del sector ambiental (y de los institutos de investigación) en todos estos procesos. Adicionalmente, desde hace unos meses²⁹ el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) viene realizando eventos de consulta y socialización de la nueva "estrategia integral de control a la deforestación y gestión de los bosques", mejor conocida como "*Bosques - Territorios de Vida*". En esta estrategia, el MADS propone una visión integradora y compartida que "recoge el significado y valor de los bosques y genera una apropiación que integre las particularidades y reconozca las diferencias sobre uso, manejo y conservación de los bosques del país"³⁰. Esta estrategia -si se logra implementar, representa una excelente oportunidad para la **sociedad colombiana de "apropiarse de los bosques"** -que cubren más de la mitad del territorio nacional..., no solo como reservorios de biodiversidad, pero sobre todo como la **base del desarrollo rural sustentable** apoyado en el aprovechamiento racional y sostenible de productos maderables y no maderables del bosque (en sus respectivas cadenas de valor) y el turismo sostenible en todas sus variantes.

La primera conclusión de este proceso es la evidente y urgente necesidad de hacer desde el Instituto una reflexión honesta -pero al tiempo, atrevida y ambiciosa, sobre la conservación y aprovechamiento del **bosque amazónico** y sobre el desarrollo de una **economía rural sustentable en la región amazónica basada en el bosque** y todo esto, en un complicado contexto de posconflicto.

Según el IDEAM -y de acuerdo con los datos de cambio de cobertura del Instituto, la deforestación en el país entre el 2015 y el 2016 ha aumentado 44% y en la región amazónica 23%, es decir que solo durante el 2016 se convirtieron el equivalente a 70,000 canchas de futbol de bosque a potreros, praderas o rastrojos. El Instituto (IDEAM) también alerta sobre los focos calientes de deforestación ya que muchos de estos se encuentran en la región amazónica, a lo largo y ancho de la frontera agropecuaria del Guaviare, Meta, Caquetá y Putumayo, que, en conjunto, suma más del 60% de la tala de bosques en el país durante el año 2016.

Nada nuevo para el Instituto Sinchi que viene desde décadas desarrollando estrategias de aprovechamiento sostenible del territorio sin afectar al bosque en pie debido a que – más que cualquier entidad en el país, entiende la importancia estratégica del bosque

²⁸ NDC = Contribuciones Nacionalmente Determinadas (cada país define el cuanto y como reducir emisiones)

²⁹ 17-18 de octubre 2017 - Bosques Territorios de Vida

³⁰ Folleto divulgativo MADS- 2017 "*Bosques-Territorios de Vida*"

amazónico para el **ciclo del carbono** y sobre todo, para el **ciclo del agua a nivel local, regional y del planeta**. De hecho, aprovechando la experiencia acumulada en décadas, los ejemplos visibles en la Estación Experimental del “Trueno” y diversos proyectos en Caquetá, sur del Meta y Guaviare, el Sinchi se encuentra en este momento, promoviendo a gran escala **modelos agroambientales** –que combinan arreglos agroforestales con cultivos agrícolas y la cosecha de productos no maderables del bosque (PNMB), en todo el arco de deforestación a través de (i) el proyecto REM (*REDD Early Movers*) de Visión Amazonia, (ii) el proyecto GEF-5 y GEF-6 del Banco Mundial y (iii) los proyectos de apoyo al desarrollo rural integral de la Unión Europea³¹. Con la experiencia y las lecciones aprendidas de estos modelos agroambientales se pretende también incidir³² en las intervenciones del Estado colombiano en el territorio amazónico a través de las iniciativas de los distintos Ministerios, las distintas agencias implementadoras y sus programas y planes respectivos.

También conocidos colectivamente como “sistemas productivos sostenibles” los modelos de intervención agroambiental combinan diversos elementos productivos para generar beneficios en el corto, mediano y largo plazo, evitando o reduciendo significativamente la tala del bosque y la degradación ambiental, sobre todo en sus elementos de cobertura, agua, suelo y fauna. El Instituto ha desarrollado y evaluado alrededor de dos docenas de arreglos agroforestales con y sin un componente pecuario (ganadería) en los aspectos de sostenibilidad ambiental, económica y socio-cultural. De esta experiencia sobresalen dos aspectos determinantes de las intervenciones agroambientales. (1) Durante el proceso de implementación de estos proyectos **son los campesinos quienes deciden** cuales arreglos son los más convenientes para sus fincas, y este aspecto de planificación predial y participación activa en la toma de decisión es un aspecto fundamental del modelo agroambiental promovido por el Sinchi en el territorio amazónico.

El segundo aspecto fundamental es “acordar” con el productor/agricultor participante en estos proyectos una **contrapartida voluntaria de conservación del bosque** remanente, por supuesto si todavía queda en la finca bosque en pie y nada o poco intervenido.

Juntos entonces, (1) la **“participación del agricultor”** en la planificación de su predio (Plan de Manejo Predial Participativo-PMPP) y (2) el **“acuerdo de conservación”** son dos piezas claves de la estrategia de conservación del bosque y sobre todo, del proceso fundamental de **crear sentido de pertenencia y apropiación del territorio** por parte de campesinos y las comunidades amazónicas. Por último, cabe mencionar que la implementación de los acuerdos de conservación es incentivada y promovida de manera diferenciada a través de ejercicios de capacitación, asistencia técnica, fortalecimiento organizacional, y en algunos casos, transferencia de herramientas de trabajo, materiales vegetales, insumos y pago de mano de obra.

³¹ DLS = Desarrollo Local Sostenible y MASCAPAZ = Macarena Sostenible con más Capacidad para la Paz.

³² PDET = Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - para incorporar una visión de uso/conservación del bosque.

En resumen, la estrategia de intervención que produce dividendos económicos, socio-culturales y ambientales en la región amazónica se centra alrededor de un simple precepto: **mantener el bosque en pie y aprovecharlo de manera sostenible** que en términos prácticos quiere decir: (1) aplicación sistemática pero diferenciada y adaptada al territorio amazónico de sistemas productivos sostenibles que integran productos forestales maderables, no-maderables con turismo ecológico y biotecnología sostenible basadas en el bosque y (2) fomento de una economía rural integral e incluyente que genera empleos y oportunidades de negocios innovadores y sustentables.

OPORTUNIDADES

Ahora bien, analizando la dinámica y la problemática regional desde una prudente distancia, y observando -a vuelo de pájaro como se dice, los procesos de transformación del territorio y las intervenciones para evitar la destrucción del bosque amazónico³³, se deduce que para su conservación se necesita de (i) un enfoque integral y diferenciado (reconociendo la complejidad y diversidad del bioma en sus aspectos biofísicos y culturales) y (ii) se requiere adoptar un conjunto diversificado de herramientas adaptadas y bien articuladas que –muy sucintamente, se describen a continuación:

(1) Una de las herramientas de mayor impacto es ciertamente la declaración y consecuente manejo efectivo de áreas protegidas³⁴ tales como parques y reservas de distinto nivel y tipo (incluyendo las Reservas Naturales de la Sociedad Civil). A esta estrategia de conservación se le acostumbra a sumar –como territorios *de facto* protegidos, los resguardos indígenas con estructuras de gobernanza basadas en planes de vida y cosmovisión indígena³⁵. Entre estas dos herramientas de conservación y manejo se cubren más de 34 millones de hectáreas -es decir el 71% de la región amazónica colombiana. Sin embargo, mientras estas estrategias son efectivas en designar y delimitar hectáreas protegidas, son cuestionadas en términos de asegurar a largo plazo la protección de los ecosistemas cuando estos son presionados por usos, abusos y necesidades externas e internas. Es decir, en defensa de estos territorios protegidos se invocan los mismos principios conceptuales y jurídicos que se usaron para su declaratoria (*inalienables, imprescriptibles, inembargables*) en lugar de aprovechar de poblaciones locales y comunidades empoderadas y apropiadas del territorio que a punta de un cambio de actitud y cultura alrededor del bosque, del agua y del territorio, las defienden como propias.

(2) Otra herramienta muy promisoría para intervenir productivamente en el territorio y aprovechar sus recursos de manera sostenible manteniendo el bosque en pie, son los proyectos que incentivan los sistemas productivos sostenibles o, mejor dicho, los **productos maderables y no maderables del bosque** complementados con cultivos de “pan coger” y otros de ciclo corto y mediano a cambio de la protección del bosque

³³ Motores de deforestación (MADS 2017): Acaparamiento de tierras (45%), cultivos ilícitos (22%), infraestructura (10%), incendios forestales (8%), ganadería extensiva (8%) y minería (7%).

³⁴ 8.101.278 hectáreas que corresponden al 16.7% del total de la región amazónica

³⁵ 26.217.159 las cuales equivalen al 54,18% del total de la región amazónica

natural en el predio. Concretamente, los sistemas productivos sostenibles son diseñados y concertados a nivel de cada predio y en gran medida buscan aumentar la productividad y sostenibilidad de la finca a través de medidas que sirven para: (i) intensificar la ganadería (y evitar la expansión de los potreros a costa de los bosques), (ii) aumentar la densidad (cantidad, frecuencia) de productos maderables y no maderables del bosque y en las áreas intervenidas (*enriquecimiento forestal*) y (iii) diversificar la base productiva de la finca con productos diversos que tienen mercados diferenciados y distribuidos a lo largo de todo el año. En fin, se trata de una estrategia para (a) estabilizar los patrones de ocupación del territorio, (b) mejorar la sostenibilidad del uso de los recursos amazónicos y (c) evitar el avance de la frontera agropecuaria -manteniendo el bosque en pie.

Paralelamente a estos arreglos agroforestales también se desarrollan los sistemas transitorios (por lo menos para la región amazónica) que buscan adecuar y reconvertir la ganadería extensiva hacia modelos de uso del suelo más sostenibles a través de arreglos silvo-pastoriles y/o sistemas ganaderos tecnificados o intensivos. Por lo que hemos mencionado, en una región de clara e indiscutible vocación forestal, la ganadería extensiva a expensa del bosque debe necesariamente convertirse en sistemas agroforestales y sólo en algunos casos, sistemas silvo-pastoriles muy tecnificados y costosos, pero sostenibles.

Durante décadas el Instituto ha desarrollado valiosas experiencias que han demostrado que el “modelo agroambiental” es efectivo en generar alternativas productivas y sobre todo mejorar los índices de sostenibilidad al interior de las fincas y predios amazónicos³⁶. Este modelo se está implementando y escalando –a través del pilar agroambiental de REM, al nivel de organizaciones campesinas y de productores del Guaviare, sur del Meta y del Caquetá. Cuando la escala de impacto sea suficientemente grande, esperamos ver **una reducción de la tasa de deforestación**, un freno a la expansión de la frontera agropecuaria y una mayor apropiación por parte de las comunidades del territorio amazónico intervenido. En una estimación optimista si se logran hacer efectivos los “cuerdos de conservación” asociados a los arreglos agroforestales y los programas de restauración se podrían proteger entre 50,000 y 60,000 hectáreas de bosque amazónico al año, apenas suficientes para compensar en gran medida, la tasa de deforestación registrada en la región en el 2016³⁷.

(3) Una estrategia poco estudiada e institucionalizada, pero usada durante **miles de años por los pueblos nativos** de la Amazonia es el **aprovechamiento integral del bosque de manera itinerante** sin nunca agotar su capacidad de resiliencia³⁸ y productividad integral (suelos, agua, flora y fauna). Aunque esta estrategia es claramente sostenible desde el

³⁶ Arreglos agroforestales y de enriquecimiento forestal se pueden observar en la Estación Experimental del “Trueno”, cerca de San José del Guaviare y en predios privados del Guaviare, Caquetá, sur del Meta y Putumayo.

³⁷ IDEAM (2017): 70.074 hectáreas perdidas en 2016. La región amazónica concentra el 39% de la deforestación en Colombia.

³⁸ “Resiliencia” entendida como regeneración, recuperación, capacidad de regresar al estado original (natural).

punto de vista ambiental y sociocultural, muchos críticos le atribuyen limitaciones en términos de desarrollo económico y de sostenibilidad económica en un entorno comercial competitivo y de bienestar medido con parámetros economicistas, lógica de mercado y patrones de producción y consumo convencionales. Desde una visión moderna de conservación y aprovechamiento sostenible del bosque amazónico, es razonable recomendar una “revisión” de estas críticas mientras se incorporan lecciones aprendidas de los modelos “modernos” de desarrollo rural integral de la región amazónica, principalmente enfocados en la producción integral de productos maderables y no-maderables del bosque. En otras palabras, es tiempo de medir los impactos del desarrollo sostenible (IDS) en la Amazonia en términos de: (i) bienestar distinto al convencional (por ejemplo, con los IBHI desarrollados por el Instituto³⁹), (ii) sistemas productivos y patrones de consumo más sustentables y (iii) empoderamiento de las comunidades amazónicas en los procesos de toma de decisión, desarrollo sostenible y conservación del bosque y de las aguas.

(4) Y finalmente, hay una opción de conservación y desarrollo que tiene elementos esparcidos en varias estrategias y programas que se ejecutan en la región, pero que nunca aparecen integrados en una propuesta sistémica, ambiciosa y de gran impacto: la **restauración productiva o recuperación productiva de territorios intervenidos**. Elementos de restauración productiva se encuentran en proyectos de rondas hídricas, de restauración ecológica, de regeneración natural (activa y pasiva), recuperación y rehabilitación de tierras degradadas, entre otras.

El Instituto Sinchi ha calculado que para el 2016 existían **1'287,000 hectáreas de vegetación secundaria o áreas de rastrojo en la región deforestada de la Amazonia colombiana** (ver mapa 1). Si a estas áreas (después de un proceso de selección estratégico y participativo) aplicamos elementos de restauración con especies maderables y recuperación con productos no maderables del bosque estaríamos adelante una estrategia de enorme impacto en términos del (i) ciclo de carbono y del agua (i.e., recuperación de servicios ecosistémicos, stock de carbono, regulación hídrica y regulación climática, etc.), (ii) restauración ecológica (biodiversidad (flora, fauna, microbiota), conectividad (corredores ecológicos), prevención de erosión de suelos y contaminación de aguas, recuperación de relictos y remanentes de bosque, etc.) y (iii) una mejoría significativa de la productividad y mejoramiento de la sustentabilidad económica (léase, rentabilidad) de una gran cantidad de tierras en una zona de alta vulnerabilidad e importancia ecológica (transición andino-amazónica-orinocense) y que –por tratarse de **restauración productiva**, tendría el apoyo de los propietarios/tenedores de predios, de las organizaciones de productores y de las comunidades amazónicas. Este último elemento de “recuperación productiva” debe ser capitalizado a favor de una estrategia de alto impacto ecológico, económico y social, más cuando el modelo indígena de agricultura migratoria (*shifting cultivation* en inglés, es un concepto más

³⁹ IBHI = Indicadores de Bienestar Humano Indígena, Sinchi, 2015

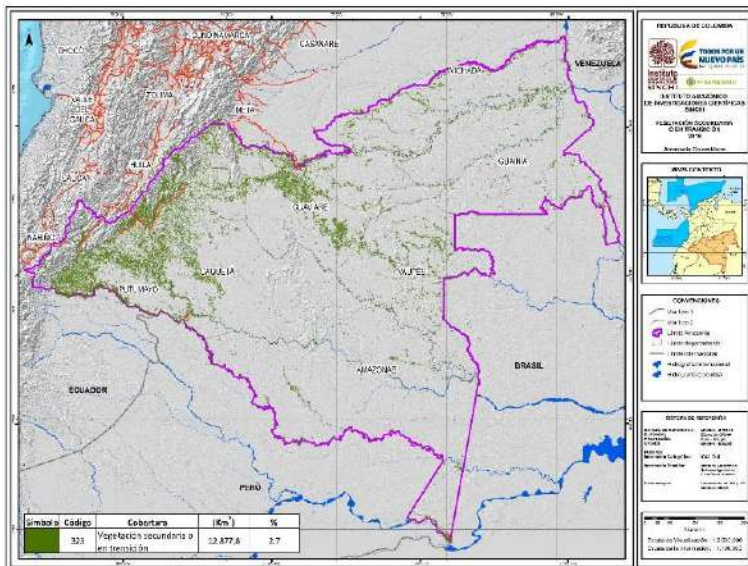
agroambiental) se vuelve la estrategia de transformación productivas de las áreas ya deforestadas y de los rastrojos. Para complementar este promisorio escenario, la escala de impacto (1 millón de Ha) generaría un muy importante volumen de materias primas (materiales de construcción, maderas finas, frutos silvestres, ingredientes naturales para cosmética y nutracéutica, etc.) que formaría la base de una **economía rural sustentable** con nuevas oportunidades de empleo, negocios y emprendimientos sostenibles, en fin, un futuro promisorio y sostenible para la Amazonia colombiana.

Si tomamos las cifras del Instituto Sinchi como base de esta estrategia, estaríamos hablando de recuperar productivamente cada año –y por muchos años a futuro, unas 100,000 hectáreas de tierras poco o nada productiva para generar en **no** tan largo plazo (20-22 años) productos maderables de altísimo valor y a corto plazo productos no maderables del bosque (i.e., frutos silvestres, materiales de construcción, biocombustibles, ingredientes naturales, ecoturismo) asociados a cultivos de ciclo corto/mediano como cacao, caucho, plantas ornamentales, medicinales, frutales y oportunidades para pesca deportiva, avistamiento de aves y fauna silvestre) que

sumados podrían elevar la rentabilidad de la tierra a niveles hasta la fecha jamás realizados, menos con sistemas productivos convencionales y lícitos con el componente ganadero dominante e insostenible.

PROGRAMA AMAZONICO DE RESTAURACION PRODUCTIVA - PARP o (¿Mi Bosque Como Va?)

Sobre la base del análisis del contexto amazónico colombiano y de las experiencias aprendidas de otros países y regiones se viene consolidando una



concepción nueva de desarrollo integral amazónico, competitivo y sostenible. Las bases conceptuales y representativas de esta concepción son cuatro: (1) apropiación del territorio y por ende, del bosque amazónico -con sentido de pertenencia e identidad, por parte de sus pobladores y de las comunidades, (2) aplicación sistemática pero diferenciada y adaptada de sistemas productivos sostenibles que integran productos maderables, no-maderables del bosque con turismo y biotecnología sostenible basadas en el bosque en pie, (3) protección de las opciones futuras de desarrollo y salvaguarda de la diversidad biológica y cultural que aún desconocemos y que a futuro podremos disfrutar y aprovechar, y (4) desarrollo de una canasta diversificada de productos amazónicos en cadena de valor para maximizar valor agregado, aprovechar nichos de mercado, fomentar generación de empleos y creación de negocios verdes locales, y formar, capacitar y empoderar las comunidades amazónicas para la gestión responsable de un modelo de desarrollo autóctono y endógeno.

Mapa 1: Áreas de bosque secundario (rastrojo) en la región amazónica de Colombia al 2016. (Sinchi 2017)

El programa que se propone en los siguientes párrafos reúne los conceptos principales, los objetivos y las metas de esta nueva concepción. En esta primera versión las definiciones y exposiciones son preliminares y sujetas por supuesto a discusión, ajuste y mejoras.

OBJETIVOS DEL PROGRAMA

Los **objetivos primordiales (pilares)** del programa de restauración productiva son cuatro: (1) fomentar una cultura de conservación y aprovechamiento sostenible del bosque (en reemplazo de una cultura cortoplacista de “sustitución del bosque” (tala y quema) por praderas, pastizales y potreros, (2) incidir en planificación territorial en todos los niveles (predial, local y regional) para situar -entre otros aspectos, la responsabilidad por el “bien común” por encima del concepto tradicional de “privado o propio” a través de una estrategia integral de empoderamiento y apropiación del territorio por parte de sus habitantes e instituciones y herramientas como el catastro multipropósito, (3) fomentar una economía rural sostenible basadas en cadenas de valor de productos maderables y no maderables del bosque, complementada por el ecoturismo en todas sus variantes, y (4) innovar, desarrollar y promover procesos de transformación tecnológica para agregar valor, crear empleos locales e incentivar oportunidades de negocios verdes.

Este programa tiene uno solo, pero muy relevante e **impactante objetivo específico**: la **restauración productiva de un (1) millón⁴⁰ de hectáreas amazónicas** cubiertas por vegetación secundaria (rastros) a través de la aplicación sistemática, técnicamente apropiada y socioculturalmente adaptada y en gran escala de arreglos agroforestales y silvopastoriles integrando a través de una estrategia de mosaicos, paisajes productivos y corredores de conectividad a remanentes y relictos de bosque, rastros, ecosistemas frágiles y estratégicos y rondas hídricas. Se entiende que a partir de una planificación predial y local participativa los sistemas productivos integrarán –según las condiciones locales y del paisaje, ecoturismo en todas sus variantes, transformaciones tecnológicas apropiadas y fomento de emprendimientos sostenibles con raíces y bases locales.

Mapa 2: Áreas Prioritarias para Rehabilitación, Restauración y Recuperación (MADS, 2016)

⁴⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: 210,000 Ha en proceso de restauración e Iniciativa 20x20: 1'000,000 Ha al 2020.

La estrategia propuesta de **restauración productiva** se alinea entonces con por lo menos los siguientes instrumentos de política pública:

- Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022),
- Plan Nacional de Restauración (MADS 2012),
- Iniciativa 20x20 (WRI 2016),
- Propuesta Institucional para Restauración (Sinchi 2012),
- Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de Bosques (MADS 2017) y
- Política/CONPES Economía Forestal (DNP 2018).

ALIANZAS ESTRATEGICAS Y ESTRUCTURA

Un programa de esta magnitud y complejidad deberá ser ejecutado por un conjunto de entidades o por una entidad con capacidad de convocar y coordinar otras entidades. El programa SOLO será exitoso si desarrollado de manera coordinada y en “equipo” con otras entidades del sector público, del sector privado y de la sociedad civil. La estructura del programa buscará que este funcione como un negocio sostenible y rentable. La arquitectura institucional para la ejecución de este programa deberá ser diseñada y concertada como primer paso en el proceso de construcción e implementación -y con mirada estratégica y mucho tacto político-institucional.

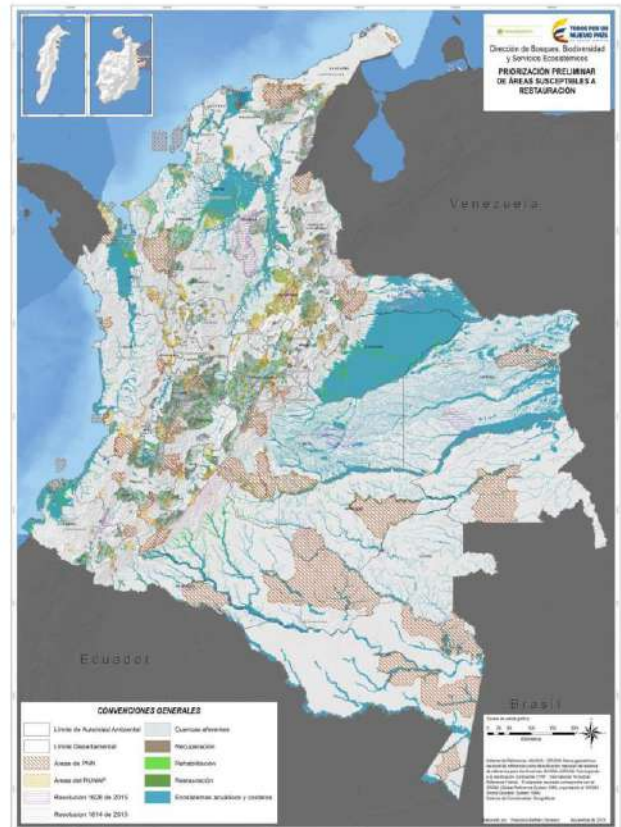
FASES DEL PROGRAMA

El programa se desarrollará en tres fases. La primera fase es preparatoria y tendrá una duración de ocho (8) meses:

(1) Fase alistamiento, priorización de áreas de intervención, diseño y concertación de estrategia operativa y financiera, construcción participativa del plan de acción y plan de adquisiciones y puesta en marcha de la unidad ejecutora.

La segunda fase es la de implementación de las actividades y del trabajo de campo en donde los habitantes, las tierras y el bosque amazónico se vuelven protagonistas:

(2) Fase de implementación, durará sesenta (60) meses (cinco años) e incluirá: (a) convocatoria, selección y fortalecimiento integral de socios, asociaciones y actores locales participantes, (b) construcción y operación de viveros forestales y no-maderables, (c) formulación de planes de negocio y estrategias de comercialización, (d) suscripción de acuerdos de conservación, (e) ejecución de intervenciones de restauración productiva



(arreglos agroforestales, silvo-pastoriles transitorios, maderables y no-maderables, ecoturismo, servicios del bosque, etc.), y la tercera fase es la del seguimiento, evaluación y monitoreo de resultados:

(3) Fase de seguimiento y monitoreo que se llevará a cabo paralelamente a la implementación e incluye el (a) acompañamiento técnico-financiero, (b) la puesta en marcha de estrategias/mecanismos robustos y sostenibles de asistencia técnica, extensión y crédito rural, y (c) el seguimiento de la ejecución, el control de calidad y la evaluación de impactos. Durante las tres fases (60+8 meses) se implementará una estrategia de comunicación y divulgación para (i) convocar y asegurar participación, (ii) reforzar la apropiación del programa por parte de las comunidades y (iii) visibilizar los resultados e impactos ambientales, económicos y socioculturales.

COMPONENTES DEL PROGRAMA

El programa se desarrollará a través de la implementación de 5 componentes:

- (1) Planificación, concertación y articulación
- (2) Implementación de acciones e intervenciones
- (3) Participación, apropiación y comunicaciones⁴¹
- (4) Seguimiento, monitoreo de impacto y evaluación⁴²
- (5) Gestión y acompañamiento técnico-financiero⁴³.

ASPECTOS TECNICOS (ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACION)

El primer paso de la implementación consiste en identificar las áreas prioritarias de intervención dentro del “arco de deforestación” de la Amazonia colombiana. Los criterios de priorización serán definidos de manera participativa en talleres locales a partir de propuestas técnicas y metodológicas elaboradas por la unidad de monitoreo y modelamiento del Sinchi⁴⁴. De hecho, el Instituto ha implementado varios modelos metodológicos a partir de la definición de “estratos de intervención”⁴⁵ que han servido para la zonificación de la Reserva Forestal de Ley 2ª del 1959 y para orientar las intervenciones de REM/Visión Amazonia, el proyecto de Restauración en el Caquetá y los programas GEF-5 y GEF-6 del Banco Mundial, entre otros. Los actores locales

⁴¹ Este componente incluye actividades específicamente dirigidas a temas de capacitación y formación, género, jóvenes y salvaguardas ambientales y sociales (Sistema Nacional de Salvaguardas, MADS 2017).

⁴² Este componente incluye actividades de investigación científica para documentar, sistematizar y sustentar aspectos técnicos, socio-económicos y culturales del programa

⁴³ Este componente incluye todas las actividades de gestión administrativa, jurídica y contable del programa.

⁴⁴ Metodología de Zonificación para la Identificación de Áreas Prioritarias de Restauración Ecológica (Sinchi, 2016).

⁴⁵ Sinchi (2002).

(organizaciones campesinas, ONG, gremios) y potenciales ejecutores del programa de intervención serán identificados durante los talleres locales a partir de los cuales se definirá una estrategia operacional de implementación del programa. Tres criterios básicos guiarán la implementación de los arreglos de restauración productiva: (a) conectividad, corredores ecológicos y paisajes productivos conectados, (b) agrupamiento (*clustering*) y agregación por cadenas de valor y (c) asociatividad⁴⁶ y apropiación a nivel local de la gestión del territorio con instrumentos de planificación y toma de decisión apropiados.

Las intervenciones en el terreno (**modelos de restauración productiva**) se planificarán e implementarán a partir de la experiencia acumulada y las lecciones aprendidas durante más de una década y que han resultado en “modelos agroambientales” que se están implementando como parte de REM/Visión Amazonia, el proyecto GEF-Corazón de Amazonia y el proyecto de restauración financiado por Sistema General de Regalías en el Caquetá. Además de estas experiencias, los proyectos experimentales⁴⁷ en el Caquetá, sur del Meta y Guaviare, la evidencia admirable en la Estación Experimental del “Trueno” y los trabajos relacionados a la transformación de productos e ingredientes naturales, emprendimientos amazónicos, especies útiles, planes de aprovechamiento y manejo, encuestas prediales, entre otros, servirán de insumos para orientar la estrategia de intervención de este programa en el territorio. Las cartillas de especies maderables y no maderables al igual que las fichas técnicas de los arreglos agroforestales, enriquecimiento forestal y silvo-pastoriles serán actualizadas y adaptadas para servir de guía de campo para implementación en gran escala.

Un aspecto importante de la estrategia de implementación es diseñar las áreas intervenidas como subunidades o **parcelas de un conjunto productivo**⁴⁸ que serán aprovechadas en un modelo rotacional según los requerimientos de los árboles maderables y frutales que se establezcan en estas parcelas. Por esta razón, el Programa adopta el concepto de “*shifting agroforestry*” (**agroforestería itinerante en sistema rotacional**) retomando el modelo de sostenibilidad de los pueblos amazónicos en sus chagras, optimizando la capacidad productiva y regenerativa del bosque y sosteniendo la productividad del territorio con un aprovechamiento itinerante e integral. Por ejemplo, si en una finca o conjunto de fincas se enriquece con árboles maderables y frutales 1 Ha de área deforestada (rastrojo) cada año, a los 20 años se dispondrá de un sistema productivo sostenible y rentable de 1 Ha de madera fina certificada cada año. Los frutos, las oportunidades de ecoturismo y los servicios de regulación hídrica y climática son el valor agregado de este proceso de restauración productiva.

La implementación de modelos de restauración productiva será acompañada por un sistema de monitoreo y seguimiento a partir de una línea base ambiental, económica y sociocultural de la población beneficiada y de las organizaciones campesinas

⁴⁶ Con énfasis en economía solidaria y construcción de territorios de paz

⁴⁷ Relictos de Bosque - Guaviare (2017), Conservación y Gobernanza - Caquetá (2017), Opciones de desarrollo sostenible para mejorar las capacidades de mitigación y adaptación al cambio climático en la Amazonía Colombiana y Peruana - 2017.

⁴⁸ Aporte conceptual de U. Murcia (comunicación personal, 2018)

participantes en el programa. Se utilizarán manuales prácticos con especificaciones técnicas y operacionales y los protocolos para adaptar los modelos de intervención a las condiciones ecológicas y socioculturales específicas de cada predio, paisaje y territorio. La sostenibilidad de las intervenciones se asegurará con acciones complementarias de (i) asistencia técnica, capacitación y formación profesionalizante, (ii) extensión rural a nivel predial y veredal a partir de estructuras locales y municipales, (iii) mecanismos de financiación y apoyo financiero adaptados a la demanda y condiciones locales, (iv) fortalecimiento organizacional y desarrollo empresarial y (v) formalización de tenencia predial. Desde el diseño y formulación participativa de la estrategia predial y organizacional de producción se enmarcarán los resultados productivos y económicos en términos de: (i) cadenas de valor de productos forestales maderables, no-maderables y servicios del bosque y (ii) desarrollo empresarial con planes de negocio y estrategia de transformación y comercialización para lograr emprendimientos sustentables basados en el bosque. La planificación predial y la estrategia de producción deberán estar explícitamente y operativamente amarradas a las fases de transformación (para agregar valor) y comercialización (para asegurar mercado y precio) de los productos del bosque amazónico y garantizar sustentabilidad económica y financiera de los emprendimientos.

En resumen, a partir de un proceso participativo de planificación predial se acordarán: (i) la matriz y estrategia de producción (mix de maderables⁴⁹, no-maderables⁵⁰, otros productos y servicios), transformación y comercialización, (ii) los acuerdos de conservación/restauración según las condiciones de cobertura de la finca, (iii) el kit de incentivos acompañado por el paquete de asistencia técnica, capacitación, extensión rural y eventualmente, crédito y fortalecimiento empresarial y (iv) sistema de seguimiento y monitoreo de resultados e impactos.

ASPECTOS AMBIENTALES Y SOCIOCULTURALES

Mejorar la sostenibilidad de los sistemas productivos y empoderar las comunidades amazónicas capacitándolas e impulsando la apropiación del bosque amazónico por parte de sus habitantes son dos pilares clave de esta propuesta. La restauración productiva de rastrojos y áreas deforestadas y cubiertas de vegetación secundaria no sólo rescata y valoriza la productividad de tierras marginales, sino que recupera su capacidad de producir y mantener servicios ecosistémicos desde la captura de carbono, a la regulación hídrica y climática, la conectividad ecológica en corredores y paisajes y a su funcionamiento como refugio de flora y fauna y sitio favorito para avistamiento de aves y fauna silvestre.

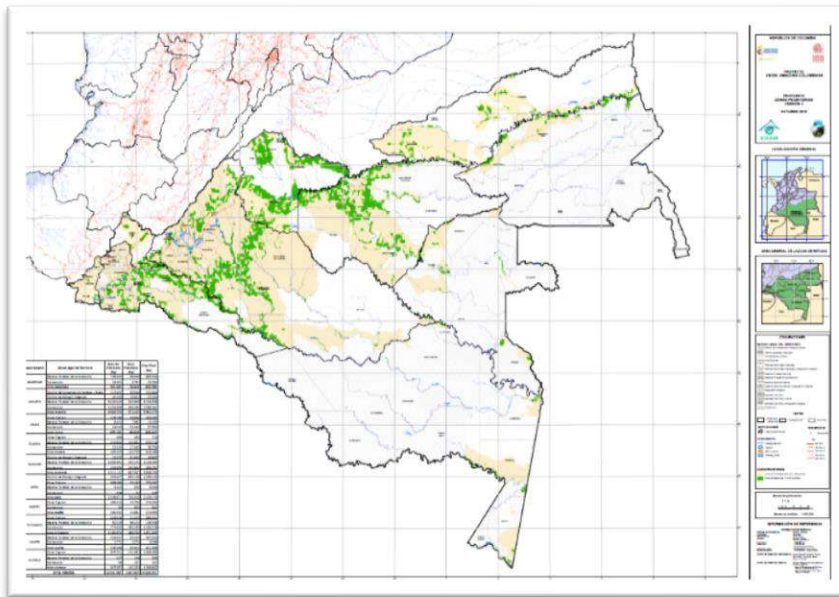
⁴⁹ Manual de identificación de especies maderables de la Amazonia colombiana, Sinchi 2002

Sistemas Productivos Sostenibles, Sinchi 2016

⁵⁰ Catálogo de Productos no-maderables, Sinchi 2016

El Sinchi ha estimado⁵¹ que –en promedio (Caquetá) cada Ha de rastrojo o área deforestada enriquecida con árboles maderables, caucho y frutales captura 135TM de C/Ha por lo cual -si logramos resultados comparables con el millón de Ha del Programa de Restauración Productiva (PARP) se podrán capturar 27 Millones de TM cada año y 135 millones de TM a lo largo de la duración del Programa. Solo esta contribución acercaría al país de manera significativa y sensacional hacia el logro de los NDCs (Contribución Determinada a Nivel Nacional-iNDC, por su sigla en inglés) correspondiente al sector AFOLU⁵².

Mapa 3: Áreas priorizadas para intervención con paisajes productivos. (Fuente: Sinchi, 2015)



Es más que evidente que si a partir de una transferencia de conocimiento de parte del Instituto a las comunidades y organizaciones locales se logra la apropiación de la iniciativa por parte de los habitantes amazónicos como beneficiarios finales del programa, estaremos delante una iniciativa de desarrollo sostenible impulsada desde las bases y desde el territorio amazónico. Y

si de esta apropiación se derivan empleos, oportunidades de negocio e impulso de una economía rural sostenible, apoyada simultáneamente por el sector público, el sector privado y la sociedad civil, lograremos no solo un cambio en los patrones de uso de los recursos sino estaremos delante una revolución económico-social de gran envergadura que por definición aplica en la práctica y en gran escala un modelo de desarrollo sostenible para la Amazonia colombiana con perspectivas claras de contribuir al logro de los ODS para la región y el país.

ASPECTOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES

Esta propuesta es sin duda alguna de carácter político-institucional y debe entenderse como una propuesta de política pública para la Amazonia colombiana originada sobre la base de conocimiento y experiencias adquiridas a través de décadas de trabajo científico-técnico del Instituto Sinchi y otras entidades públicas y privadas trabajando en la región.

⁵¹ Fichas técnicas para el Establecimiento de Sistemas Agroforestales, Sinchi 2018

⁵² AFOLU = Agricultura, Forestaría y Otros Usos relacionados con emisiones de CO₂ y el calentamiento global.

Se trata de una propuesta de cambio de paradigma socioeconómico sustentado en conocimiento y experimentación en donde la gran mayoría de las técnicas y metodología necesarias para la implementación en gran escala ya están disponibles y listas para ser transferidos a nivel local y regional. La propuesta se inserta en la política del MADS para los bosques del país, representa la primera aplicación práctica de la *Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques* y podría recibir el apoyo de la cooperación internacional (OIMT/ITTO)^{53 54} en temas de certificación y capacitación.

Más aún, antes los desafíos de carácter político-institucionales que enfrenta la región amazónica colombiana, esta propuesta llega en un momento coyuntural de primer orden para ser asumida por los candidatos presidenciales y con suerte, volverse política de gobierno durante el próximo periodo. Contiene todos los elementos para: (i) contribuir a estabilizar el territorio en el posconflicto y construir territorios de paz, (ii) generar empleos directos (siembra de árboles, operación de viveros, recolección de semillas, etc.) y empleos formales en las actividades de transformación de la madera, (iii) promover oportunidades de negocios verdes (emprendimientos sostenibles) basados en toda la cadena de valor de los productos maderables y no maderables del bosque desde las semillas hasta la producción de muebles finos, derivados de plantas para la nutracéutica y cosmética, madera para pisos, materiales de construcción, pallets y logística asociada a estas actividades, y (iv) fomentar una industria forestal que tiene mercados y precios asegurado siempre y cuando se pueda certificar su origen y manejo. Y si todos elementos críticos para impulsar una economía y un desarrollo sostenible fueran poco, el impacto político que esta iniciativa puede tener trasciende las esferas nacionales y se proyecta de manera estelar a niveles regionales (cuenca amazónica) e internacionales sobre todo en términos de reducción de emisiones, Acuerdo de París 2015 (NDC), Agenda 2030, y ODS, entre otros.

ASPECTOS ECONÓMICOS Y PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

La propuesta técnica necesita del soporte de un robusto estudio de contexto y de mercado en cuanto a los beneficios económicos que puede generar la iniciativa. Esta sería una de las primeras tareas del Programa PARP (*¿Mi bosque cómo va?*). Por el momento, analizando información de mercado y tendencias en las regiones de origen de madera tropical (África, Sudeste Asiático y Brasil) y de consumo (Europa, Norte América, China, India, Japón y Oriente Medio) es evidente que, pese a los efectos de las diversas crisis económicas, el futuro de las maderas tropicales está garantizado a crecer y con buenos precios. Obviamente la entrada en el mercado de más de 100,000 mc anuales de maderas finas certificada tendrá un efecto a corto plazo, pero a largo plazo posicionará la oferta y asegurará el mercado con precios que aseguran la rentabilidad de la industria

⁵³ La OIMT ha preparado también un programa de capacitación, en español, francés e inglés, para ayudar con la capacitación de auditores forestales.

⁵⁴ La OIMT está ayudando a capacitar al personal forestal (África) en la aplicación de principios, criterios e indicadores para la ordenación forestal sostenible y en la ejecución de auditorías forestales, que son dos pasos necesarios del proceso de certificación. La OIMT ha preparado también un programa de capacitación, en español, francés e inglés, para ayudar con la capacitación de auditores forestales.

de maderas finas colombiana.

En paralelo al estudio de mercado se hace imprescindible analizar y evaluar la actual producción de maderas finas en la región de Córdoba, Sucre, Bolívar, Antioquia y Atlántico (derivada de plantaciones) y de la región del Chocó (extraída del bosque natural) y los correspondientes impactos sobre la economía local, la industria de transformación y logística y la sostenibilidad a largo plazo de estas actividades.

Solo para tener una idea de la magnitud de los beneficios potenciales de esta iniciativa suponemos -sobre la base de la experiencia adquirida por el Instituto en el Caquetá y en el Guaviare, que se logre producir 200 árboles maderables por Ha con un rendimiento de 1,5m³ de madera cada uno, es decir 300 m³ de madera por Ha. Si tomamos el precio la ITTO/OIMT a enero 2018 para madera de origen amazónica en Brasil que es de USD 104/m³ (para maderas rojas y blancas mixtas) y el programa ha logrado establecer unas 100,000 Ha restaurada al año, se generaría una economía de 3,120 millones de dólares anuales (USD), que, a la tasa cambiaria actual, equivalen a más de 9.000.000 de millones de Pesos Colombianos (COP). Claro está, esta sería la economía generada a los veinte y más años de ciclo de producción/rotación de los árboles maderables sembrados en el 2018. Es decir, para el 2038 en adelante la región amazónica colombiana podría generar una economía de por lo menos 9 billones de pesos generados solo a partir de los procesos de restauración productiva que se propone en este programa. A esta economía de maderables hay que agregar los beneficios derivados de PNMB, los derivados de raleos y podas de bosques plantados y todos los beneficios generados por la transformación de esta madera en muebles, pisos, maderas de construcción, etc. Y todo esto, **sin tocar el bosque natural** y generando servicios ambientales, ¡oportunidades de turismo y almacenamiento de carbono “de sobra”!

