

CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ TERRITORIAL Y LA PAZ AMBIENTAL EN UN CONTEXTO DE CAMBIO CLIMÁTICO. CASOS DE ESTUDIO ANTIOQUIA Y GUAVIARE

Anna María Franco Gantiva

Per citar o enllaçar aquest document:
Para citar o enlazar este documento:
Use this url to cite or link to this publication:
<http://hdl.handle.net/10803/672910>

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

WARNING. Access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.



TESIS DOCTORAL

CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ TERRITORIAL Y LA PAZ
AMBIENTAL EN UN CONTEXTO DE CAMBIO
CLIMÁTICO EN COLOMBIA.
CASOS DE ESTUDIO ANTIOQUIA Y GUAVIARE.

Anna María Franco Gantiva

2021



TESIS DOCTORAL

CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ TERRITORIAL Y LA PAZ AMBIENTAL EN
UN CONTEXTO DE CAMBIO CLIMÁTICO EN COLOMBIA.
CASOS DE ESTUDIO ANTIOQUIA Y GUAVIARE

Anna María Franco Gantiva

2021

PROGRAMA DE DOCTORADO EN MEDIO AMBIENTE

Dirigida por: Dra. Margarita Castañer Vivas y Dr. Joan Vicente i Rufí

Memoria presentada para optar al título de doctora por la Universidad de Girona



La Dra. Margarita Castañer i Vivas, de la Universitat de Gironay el Dr.
Joan Vicente i Rufí, de la Universitat de Girona.

DECLARAMOS: Que el Trabajo titulado “Construcción de la paz territorial y de la paz ambiental en un contexto de cambio climático en Colombia. Casos de estudio de Antioquia y Guaviare”, que presenta Anna Franco Gantiva para la obtención del título de doctora, ha sido realizado bajo nuestra dirección y que cumple los requisitos pertinentes.

Y para que así conste y tenga los efectos oportunos, firmamos este documento

Girona, 16 de junio de 2021

PUBLICACIONES DERIVADAS DE LA TESIS

Los logros académicos de la investigación son dos, el primero de ellos es la realización y publicación del artículo científico en la Revista de Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos [IEP] de la Universidad de Antioquia.

- Franco Gantiva, Anna María. (2020). Conflictos socioambientales en Antioquia tras la implementación del Acuerdo de Paz. Entre la construcción de la paz territorial y de la paz ambiental. *Estudios Políticos*, (59), 177-209. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n59a08>

La revista tiene una publicación cuatrimestral y hace parte de los siguientes sistemas de indexación, resumen, repositorios y agregadores: pubindex (Colciencias, Colombia); SciELO Colombia; Web of science; DOAJ (Directory of Open Access Journals); Google scholar; Journal Scholar Metrics; Redalyc.org (UAEM); clacso.redalyc.org; Clase (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades); latindex; C.I.R.C. EC3metrics; ERIHPLUS (European Reference Index fo the Humanities and Social Sciences); Dialnet; Actualidad Iberoamericana; ProQuest; EBSCO HOST (International Political Science Abstracts y Political Science Complete); Miar; Clacso; Sapiens Research; y REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico). Por último, es importante señalar que en 2020 tuvo una tasa de rechazo del 66%

El segundo logro académico es la publicación de los resultados investigativos del Guaviare en el libro “El balance del Acuerdo de Paz cinco años después de la firma”, que está siendo editado por Ariel Ávila Martínez, mi supervisor académico colombiano.

LISTA DE ABREVIATURAS

AEIA	Áreas de Especial Interés Ambiental
ART	Agencia de Renovación del Territorio
CDA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico
EICD	Estrategia Integral de Control a la Deforestación y la Gestión de los Bosques
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FCC	Fichas de Cambio Climático
FIP	Fundación Ideas para la Paz
GAO	Grupos Armados Organizados
NAD	Núcleos de Alta Deforestación
PAC	Planes de Adaptación Climática
PATR	Planes de Acción de Transformación Regional
PCC	Plan de Cambio Climático
PDD	Plan Departamental de Desarrollo
PDET	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDCCA	Plan Departamental de Cambio Climático de Antioquia
PDS	Política de Defensa y Seguridad
PIGCCT	Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales
PISDA	Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo
PNIS	Plan de Sustitución de Cultivos Ilícitos
PNN	Parques Nacionales Naturales
PNRRI	Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
POMCA	Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PRCC	Plan Regional de Cambio Climático
PSA	Pago de Servicios Ambientales
PZA	Plan de Zonificación Ambiental Participativo
RRI	Reforma Rural Integral
UAPSS	Unidades Ambientales para la Paz y los Servicios Sociales
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
ZOMAC	Zonas Más Afectadas por el Conflicto
ZRC	Zona de Reserva Campesina

ÍNDICE DE CONTENIDO

ÍNDICE DE MAPAS	8
ÍNDICE DE FIGURAS	9
ÍNDICE DE TABLAS	10
ÍNDICE DE ANEXOS	11
AGRADECIMIENTOS	12
RESUMEN.....	14
ABSTRACT	17
RESUM	19
1. INTRODUCCIÓN	22
1.1. MOTIVACIÓN Y JUSTIFICACIÓN.....	22
1.2. HIPÓTESIS Y OBJETIVOS	26
1.3. ESTRUCTURA DE LA TESIS.....	27
2. MARCO TEÓRICO.....	30
3. METODOLOGÍA	45
4. RESULTADOS.....	52
4.1. POSTCONFLICTO Y CAMBIO CLIMÁTICO, UNA MEZCLA DE DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA COLOMBIA.....	52
4.1.1. Acuerdo Final para terminar el conflicto armado y construir una paz duradera y estable.....	55
4.1.2. Vulnerabilidad al cambio climático y conflictividad socioambiental.....	58
4.1.3. Un nuevo gobierno 2018-2022. El sector del no ganó la presidencia.....	69
4.1.4. Resultados	77
4.1.5. Consideraciones finales	95
4.2. ANTIOQUIA: ENTRE LA CRISIS AMBIENTAL Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ TERRITORIAL Y LA PAZ AMBIENTAL.....	97
4.2.1. Contexto territorial	98
4.2.2. Crisis ambiental, conflictividad social y criminalidad en las subregiones ‘PATR Bajo Cauca y Nordeste’ y ‘PATR Urabá’	102
4.2.3. Resultados	115
4.2.4. Consideraciones finales.....	126
4.3. GUAVIARE: SOS POR LA AMAZONÍA COLOMBIANA.....	128
4.3.1. Contexto del departamento	132

4.3.2. Conflictividad social y transformación territorial en el marco de la crisis ambiental.....	141
4.3.3. Criminalidad	163
4.3.4. Resultados	169
4.3.5. Consideraciones finales	187
5. DISCUSIÓN	190
6. CONCLUSIONES	204
7. BIBLIOGRAFIA	210
ANEXOS.....	234

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Minería ilegal por departamentos.....	87
Mapa 2. Parques Nacionales Naturales.	92
Mapa 3. PNN en Antioquia	100
Mapa 4. Nivel de riesgo climático en los municipios del postconflicto y los municipios no priorizados.....	103
Mapa 5. Capacidad de adaptación climática y conflictos.	104
Mapa 6. Deforestación, títulos mineros y solicitudes de formalización en zonas de Reserva Ley Segunda y PNN.	111
Mapa 7. Bosques de paz y minería ilícita en Antioquia.....	112
Mapa 8. Presencia de grupos armados organizados en las subregiones PATR Bajo Cauca y Nordeste, y Urabá.....	114
Mapa 9. Presencia de cultivos ilícitos en Antioquia 2018	115
Mapa 10. Territoriales ambientales de las subregiones PATR de estudio	122
Mapa 11. Delimitación de la frontera agrícola y focos de deforestación en Antioquia	124
Mapa 12. Figuras de ordenamiento territorial ambiental y étnico en el Guaviare	136
Mapa 13. Conflictos sociales.....	143
Mapa 14. Adaptación y riesgo climático en Guaviare	152
Mapa 15. Deforestación (2016) en las áreas de protección ambiental en Guaviare.	158
Mapa 16. Grupos Armados Organizados y extracción ilícita de minerales	167
Mapa 17. Presencia de cultivos ilícitos en el Guaviare (2018)	171

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Instrumentos de ordenamiento territorial antes y después del Acuerdo Final.....	68
Figura 2. Áreas de la Frontera Agrícola Nacional.	78
Figura 3. Ataques a infraestructuras petroleras versus costo de reparación. Modificaciones propias.	95
Figura 4. Ordenamiento territorial y administrativo de las subregiones PART y las territoriales ambientales. En amarillo se resalta la única subregión priorizada por el Gobierno de Iván Duque.	101
Figura 5. Panfleto intimidatorio.	160

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Lista de las personas con las cuales se entabló una comunicación personal durante el desarrollo de la investigación.	45
Tabla 2. Subcausas de los conflictos sociales registrados de 2000 a 2016 en Colombia y que son factores de riesgo ante el cambio climático.	59
Tabla 3. Distribución del presupuesto público 2018-2022.....	69
Tabla 4. Condiciones sociales en las subregiones del Bajo Cauca y Nordeste, y Urabá Antioqueño.	105
Tabla 5. Tipología del conflicto. (GP: Grupo Poblacional; AAI: Actores Armados Ilegales).....	109
Tabla 6. Resultados del proceso de construcción participativo de los PDET en las subregiones PATR de estudio.....	116
Tabla 7. Clasificación de las propuestas en AbC y AbE en las subregiones PATR de estudio.	117
Tabla 8. Principales características municipales	137
Tabla 9. Porcentaje de viviendas con servicios públicos domiciliarios.....	153
Tabla 10. Iniciativas plasmadas en los PCTR en los cuatro municipios del Guaviare.....	173
Tabla 11. Iniciativas de la Subregión PATR ‘Macarena-Guaviare’ equivalentes a estrategias de AbC y AbE.....	176

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Presentaciones en Power Point facilitadas por el funcionario del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.....	234
Anexo 2. Material obtenido con Corantioquia.....	242
Anexo 3. Entrevista representantes FCDS	258
Anexo 4. Entrevista funcionaria Gobernación del Guaviare.	275
Anexo 5. Estrategias AbE y Abc identificadas en los Pactos Comunitarios de los municipios del Guaviare.	286

AGRADECIMIENTOS

Hace cinco años me parecía imposible hacer un doctorado, y más estando fuera de mi zona de confort en Colombia y sin mis padres al lado. Hoy esa formación académica es una realidad. A ti, mi Dios, quiero agradecerte siempre, por ti esto ha sido posible. Gracias porque abriste puertas y colocaste a las personas indicadas y en el momento preciso, para que yo pudiese superar lo que me había propuesto en esta investigación. A mis padres, quienes han sido mi ejemplo, mi guía y mi inspiración, gracias por su apoyo incondicional en todos los sentidos a lo largo de cada etapa académica y personal. Ustedes me enseñaron a volar sin alas y a soñar siempre en grande.

A mi compañero de vida y mi esposo, gracias por su amor, su entrega, su dedicación, su ayuda y sus palabras de ánimo. Quiero reconocer que siempre encontraste soluciones efectivas a los inconvenientes que se presentaron, que después de una intensa jornada laboral y en tu momento de descanso, diste lo mejor para estar duplicando el acompañamiento con nuestra hija y así yo podía ir avanzando en la tesis. Gracias Blue, hacemos un excelente equipo. A mi hija Maria Antònia, dos meses después de haber empezado esta investigación vi tus ojos por primera vez, y aunque en el algún momento llegué a pensar que no iba a poder porque aquí sólo estamos los tres, tú siendo tan pequeña me diste fuerza, ánimo, me inspiraste, me enseñaste a ser todavía más organizada y disciplinada. Que privilegio y fortuna ha sido verte crecer sin desatender el doctorado.

A mi supervisor colombiano Ariel Ávila Martínez, un agradecimiento muy especial e infinito por su acompañamiento académico. Quiero resaltar que tú has sido uno de mis más grandes mentores como investigadora, desde que me diste la oportunidad de trabajar a tu lado en Nuevo Arcoíris como estudiante de pregrado, hasta este momento, siempre has participado en las investigaciones académicas que he realizado.

A mis directores catalanes, la Doctora Mita quien desde el primer día me recibió en su oficina con mucha alegría y familiaridad, aun sin conocerme; y, al Doctor Joan Vicente por darle claridad a mis ideas cuando yo misma me enredaba en ellas. A ustedes dos muchas gracias por su permanente apoyo incondicional, por su exigencia, por su orientación y por sus correcciones.

A la Doctora Gloria Amparo Rodríguez, quien me acompañó durante el primer año de la investigación, sus observaciones fueron fundamentales para el desarrollo de esta. A Iván

Vargas Chaves quien fue la persona que me impulsó a hacer este doctorado. A ustedes dos gracias por sus palabras de aliento, sus trayectorias académicas y laborales en el campo ambiental son una inspiración y un referente constante para mí.

A los investigadores y representantes de las fundaciones y las instituciones nacionales e internacional que destinaron, con absoluta disposición y cortesía, parte de su tiempo laboral a responder mis inquietudes y compartir su experiencia profesional, mi agradecimiento más profundo. Sus aportes fueron vitales, por un lado, para darle sentido a la investigación, y por el otro, para tener un enriquecimiento personal como colombiana.

Por último, pero no menos importante, a mi hermano Andrés, mi tía Patricia y a mis amigas Laura, Salomé, Zoé y Tephie Henao, gracias por su ayuda incondicional a lo largo de este trabajo. Sus recomendaciones en el diseño de los mapas y la creación de capas cuando no sabía cómo hacerlo, sus sugerencias de estilo y redacción, o su ayuda en la transcripción de entrevistas fueron determinantes para mí.

A cada una de las personas que he mencionado y a los entrevistados les reitero mi agradecimiento y mi admiración y profundo respeto por siempre.

RESUMEN

Esta tesis doctoral quiere hacer un aporte académico e investigativo al área de las ciencias sociales, particularmente a tres líneas de estudio e investigación: cambio climático, conflictividad socioambiental, y conflicto armado y postconflicto. En este sentido la contribución se da en tres aspectos que están completamente ligados en el caso colombiano. El primero, es develar la relación que tiene la adaptación al cambio climático y la implementación del Punto uno del Acuerdo Final, firmado el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón de Bogotá, entre el presidente Juan Manuel Santos y el grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). El segundo, es proponer una definición de paz ambiental que se pueda usar bajo cualquier contexto, y que sea transversal a cualquier conflictividad derivada de las injusticias sociales, ambientales y climáticas. El tercero, es participar en el debate académico que existe sobre la conceptualización de la paz territorial.

El punto de partida de esta investigación es una caracterización de Colombia, en que la que se describe y se analiza la vulnerabilidad que tiene frente al cambio climático. Por descontado, la posición geográfica, el nivel de desarrollo y las condiciones económicas y sociales, inciden considerablemente. Empero, el historial de conflictividad social en los territorios hace que Colombia sea aún más vulnerable.

En este sentido, entre 2000 y 2016 se registraron 179 conflictos sociales, el 57,5% de ellos fueron causados por factores ambientales (Valencia y Riaño, 2017). Con la firma del Acuerdo Final esta conflictividad aumentó de forma particular en el sur del país, siendo la ‘deforestación sin control’ la mayor manifestación. Por lo tanto, 2016 se convirtió en un año icónico para la historia del país, no solo por las connotaciones políticas sino también por las repercusiones ambientales. El postconflicto está generando unos pasivos ambientales sin precedentes en el país, incluso en puntos calientes de biodiversidad que el conflicto armado ayudo a conservar. Frente a los efectos territoriales y heterogéneos del cambio climático, esta nueva conflictividad socioambiental se puede o bien profundizar, o bien crear nuevas espirales de violencia.

Parte de esta conflictividad responde también al cumplimiento tardío de lo pactado en el Acuerdo Final, particularmente del Punto1 que se enfoca en la Reforma Rural Integral. Aunque ya han pasado más de cuatro años desde su firma, en 2018 –dos años después de la

firma— el partido político, que se opuso abiertamente desde el principio a las negociaciones y a lo acordado, asumió la Presidencia de la República. Esto implicó que la implementación se volviera aún más lenta.

Cuando el gobierno de Iván Duque empezó su mandato presidencial constitucional la deforestación era —y sigue siendo— el principal flagelo ambiental en Colombia. Como una primera respuesta, la Política Nacional de Defensa y Seguridad reconoció, por primera vez, que la biodiversidad y el capital natural son un bien estratégico y activo de la nación. También, por primera vez, se señaló que la deforestación y el cambio climático son una amenaza para la seguridad del territorio. A pesar de esto, el capital natural colombiano jamás había estado tan amenazado como en este momento.

Teniendo en cuenta el escenario anterior, esta investigación demuestra como el Punto uno, y particularmente los instrumentos de ordenamiento territorial que creó: Plan de Zonificación Ambiental [PZA] y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial [PDET]. Este último instrumento se elaboró de manera concertada y participativa a partir de tres pasos que respondieron a tres escalas de ordenamiento territorial y administrativo diferente: i. los Pactos Comunitarios para la Transformación Regional [PCTR] que se construyeron a nivel veredal; ii. los Pactos Municipales para la transformación Regional [PMTR] elaborados a nivel municipal; y, iii. los Planes de Acción de Transformación Regional [PATR] diseñados a nivel regional.

Tanto el PZA como los PDET se convierten en la piedra angular para conservar el capital natural y minimizar la conflictividad socioambiental que se deriva de su degradación. Por consiguiente, es importante destacar que la lenta implementación del Acuerdo está evidenciando que el camino para construir la paz en los territorios se está convirtiendo en una amenaza para el medio ambiente. Por lo tanto, es imperativo hacer también la paz con el medio ambiente, máxime cuando estos hechos disminuyen la capacidad de adaptación al cambio climático de los territorios y sus comunidades.

Para profundizar las dinámicas previamente citadas se escogieron dos departamentos, Antioquia y Guaviare. El primero tiene dos subregiones PATR, las cuales se han caracterizado por ser las más violentas del departamento. Además, la mayoría de sus municipios tienen un riesgo climático alto, presentan alta conflictividad socioambiental asociada al uso del suelo, tienen altos niveles de pobreza en las zonas rurales y elevados registros de extracción ilícita de minerales. Estas condiciones agravan más la vulnerabilidad climática de las comunidades.

En lo que respecta al Guaviare, este departamento hace parte de una subregión PATR y está localizado en la región geográfica ambiental de la Amazonía Colombiana. Es la puerta norte de entrada a este bioma que presta un servicio ecosistémico de regulación hídrica y de seguridad climática, altamente amenazado por la deforestación. La población guaviareense también tiene altos índices de necesidades básicas insatisfechas y una alta conflictividad socioambiental asociada al uso del territorio, que aumentó significativamente desde la firma del Acuerdo Final.

La colonización de la selva virgen es el resultado de la lenta implementación del Acuerdo Final, pero también de la incapacidad que ha tenido el Estado de ser la autoridad ambiental que en su momento fueron las FARC-EP por razones estratégicas y militares. La transformación de la Región Amazónica se hace con el fin de acaparar de tierras, y así convertir el suelo con vocación forestal en pastizales que permitan el desarrollo de actividades ganaderas y agroindustriales, principalmente. Paradójicamente, desde la legalidad también se han impulsado estas dinámicas de deforestación puesto que, desde hace varios años se ha venido, por un lado, fortaleciendo el hato ganadero; y por el otro, vendiendo la idea de que los campesinos desean cultivar palma africana. Estas condiciones agravan la vulnerabilidad de la población frente a las consecuencias del cambio climático.

Teniendo en consideración las consecuencias del cambio climático y la implementación del Punto uno del Acuerdo Final, esta tesis doctoral demuestra y analiza cómo la construcción concertada del PDET y sus iniciativas que están encaminadas a la construcción de paz territorial sirven, por un lado, como estrategias de Adaptación y gestión de riesgo Basado en Comunidades [AbC] y de Adaptación y gestión de riesgo Basado en Ecosistemas [AbE]. Y, por el otro lado, son alicientes para alcanzar la paz ambiental.

ABSTRACT

This thesis is the product of original research and represents a significant contribution to social sciences, particularly to the research and study of climate change, socio-environmental conflicts, armed conflicts, and post-conflicts. In this sense, this research wants to bring a new perspective and interpretation of three aspects that are completely linked in Colombia. The first is to unveil the relationship between the adaptation to climate change and the implementation of Point 1 of the Final Agreement, signed on November 24, 2016, between President Juan Manuel Santos and the guerrilla group Revolutionary Armed Forces of Colombia [FARC-EP]. The second is to participate in and expand the concept of territorial peace in the academic world. The third is to propose a transversal concept of environmental peace that can be used in any context and under any conflict related to social, environmental, and climatic injustices.

The first step is to make a characterization of Colombia. This includes its vulnerability to climate change due to its geographical position, but above all, due to its level of development and its economic and social conditions. Colombia's history of social conflict raised its vulnerability with numerous social conflicts being registered each year. For example, between 2000 and 2016, 179 social conflicts were registered. Environmental issues caused 57.5% of them. In this sense, 2016 was a historic year for the country, it was the end of the armed conflict with the FARC-EP and the beginning of what experts of the armed conflict call post-conflict. Its direct outcome is the disproportionate increase in deforestation, even in places with great biodiversity, conserved because of the armed conflict. This in turn led to an increase in socio-environmental conflict associated with the use of the territory. Conflicts that at the same time can deepen the territorial effects of climate change, or even create new spirals of violence.

More than four years have passed since the Final Agreement was signed, and at that time there was a change in the National Government. In 2018, the political party that was openly opposed to the signing of the Final Agreement won the presidency, implying that the implementation of the agreement became even slower. However, it is the first Government to recognize biodiversity and natural resources as a strategic and active asset in its National Defense and Security Policy. Also, the policy recognizes deforestation and climate change as a threat to the security of the country. Despite this, natural resources have never been more threatened than currently.

Considering the scenario described above, Point 1 and its new territorial planning instruments: *Environmental Zoning Plan* [PZA, its Spanish acronym] and *Development Programs with a Territorial Approach* [PDET, its Spanish acronym], become the cornerstone for the conservation of natural resources and to solve the socio-environmental conflict that results from its degradation. Nevertheless, the slow implementation of the Agreement is showing that the way to build peace in the territories is becoming a threat to the environment. A situation that aggravates the capacity of the territories to adapt to climate change. Therefore, it is imperative to also make peace with the environment.

To study the dynamics previously mentioned, two departments were chosen: Antioquia and Guaviare. The first one has two sub-regions that are part of the PATR, both the most violent in the department. Also, most of its municipalities have a high climatic risk, illegal extraction of minerals, socio-environmental conflicts associated with land use and have high levels of poverty in rural areas. These conditions further aggravate the climatic vulnerability of the communities.

The second department is Guaviare. It is in the environmental geographic region of the Colombian Amazon and it is the northern gateway to this biome. This part of the country is highly threatened by deforestation, putting at risk the environmental service of water regulation and climate security that it provides. Its population also has high levels of unsatisfied basic needs and there is a high socio-environmental conflict associated with land use. The main environmental problem is its forest transformation, the colonization of the Amazon jungle, and land grabbing in order to transform the soil and develop it for agro-industrial and livestock activities. Although the soil has a forestry vocation, different sectors want to introduce the cultivation of African oil palm. These conditions aggravate the vulnerability of the population to the consequences of climate change.

Finally, the goal is to demonstrate and to analyze how the concerted construction of PDET instruments, which has the objective to build territorial peace, on one hand, serve as strategies of Communities-based Adaptation [CbA] and Environmental-based Adaptation [EbA]. And on the other hand, are baits to achieve environmental peace.

RESUM

Aquesta tesi doctoral vol fer una aportació acadèmica i investigativa a les ciències socials, particularment en tres línies d'estudi i de recerca: canvi climàtic, conflictivitat socioambiental, i conflicte armat i postconflicte. En aquest sentit la contribució es dona en tres aspectes que estan completament lligats en el cas colombià. El primer és revelar la relació que té l'adaptació al canvi climàtic i la implementació del Punt 1 de l'Acord Final, signat el 24 de novembre de 2016 entre el President Juan Manuel Santos i el grup guerriller Forces Armades Revolucionàries de Colòmbia [FARC-EP]. El segon aspecte és participar en el debat acadèmic actual sobre la conceptualització de la pau territorial. El darrer aspecte és proposar una definició de pau ambiental que es pugui aplicar a qualsevol context, i que sigui transversal a qualsevol conflictivitat derivada de les injustícies socials, ambientals i climàtiques.

El punt de partida de la recerca i del anàlisi és una caracterització de Colòmbia, en la qual es descriu i s'estudia la seva vulnerabilitat davant el canvi climàtic. Per descomptat, la posició geogràfica, el nivell de desenvolupament i les condicions econòmiques i socials, incideixen considerablement. Però, l'història de conflictivitat social en els territoris fa que Colòmbia encara sigui més vulnerable.

En aquest sentit, entre el 2000 i el 2016 es van registrar 179 conflictes socials, el 57,5% d'ells van ser causats per factors ambientals. Amb la signatura de l'Acord Final aquesta conflictivitat va augmentar de manera particular en el sud del país, on la 'desforestació sense control' s'ha convertit en la major manifestació. Per tant, 2016 va ser un any icònic per a la història del país, no sols per les connotacions polítiques sinó també per les repercussions ambientals. Bàsicament perquè, el postconflicte està generant uns passius ambientals sense precedents al país, fins i tot en punts calents de biodiversitat que el conflicte armat va ajudar a conservar. En aquest sentit, els efectes territorials i heterogenis del canvi climàtic es poden aprofundir o donar origen a noves espirals de violència per aquesta nova conflictivitat socioambiental.

Part d'aquesta conflictivitat es també una resposta a la tardana implementació de l'Acord Final, particularment del Punto 1, el qual està enfocat a la Reforma Rural Integral. Tot i que ja han passat més de quatre anys des de la seva signatura en 2016, és necessari destacar que a l'any 2018, el partit polític que es va oposar obertament des del principi a les negociacions i als

acords, va assumir la presidència de la República. Això va implicar que la implementació es tornés encara més lenta.

Quan el Govern d' Iván Duque va començar el seu mandat presidencial constitucional, la desforestació era -i continua essent- el principal flagel ambiental a Colòmbia. Com una primera resposta, la Política Nacional de Defensa i Seguretat, per primera vegada va reconèixer la biodiversitat i el capital natural com un bé estratègic i actiu de la Nació. També, per primera vegada es va assenyalar que la desforestació i el canvi climàtic són una amenaça per a la seguretat del territori. Malgrat això, el capital natural colombià mai havia estat tan amenaçat com en aquest moment.

Tenint en compte l'escenari anterior, aquesta recerca demostra com el Punt 1, i particularment els instruments d'ordenament territorial que va propiciar: Pla de Zonificació Ambiental [PZA] i Programes de Desenvolupament amb Enfocament Territorial [PDET] es converteixen en la pedra angular per conservar el capital natural i minimitzar la conflictivitat socioambiental que es deriva de la seva degradació. Ara bé, és important destacar que, la lenta implementació de l'Acord està evidenciant que el camí per a construir la pau en els territoris s'està convertint en una amenaça pel medi ambient. Per tant, és imperatiu fer també la pau amb el medi ambient, màximament quan aquests fets disminueixen la capacitat d'adaptació al canvi climàtic dels territoris i les seves comunitats.

Per aprofundir en les dinàmiques ja citades es van triar dos departaments, Antioquia i Guaviare. El primer inclou dues subregions que són part del PATR, les quals s'han caracteritzat per ser les més violentes del departament. A més, la majoria dels seus municipis tenen un risc climàtic alt, presenten alta conflictivitat socioambiental associada a l'ús del sòl, tenen alts nivells de pobresa en les zones rurals i registres d'extracció il·lícita de minerals. Aquestes condicions agreugen més la vulnerabilitat climàtica de les comunitats.

En el cas del Guaviare, el departament està localitzat a la regió geogràfica ambiental de la Amazonià Colombiana i forma part d'una subregió PATR. És la porta nord d'entrada a aquest bioma que presta un servei ecosistèmic de regulació hídrica i de seguretat climàtica, altament amenaçat per la desforestació. La població guaviarense també té alts índexs de necessitats bàsiques insatisfetes i una alta conflictivitat socioambiental associada a l'ús del sòl, que va augmentar significativament des de la signatura de l'Acord Final.

La colonització de la selva verge és per una banda, el resultat de la lenta implementació de l'Acord Final, i per l'altre es també el resultat de la incapacitat mostrada per l'Estat de ser

l'autoritat ambiental, que en el seu moment van assumir les FARC-EP, per raons estratègiques i militars. La transformació de la Regió Amazònica es du a terme amb la finalitat d'acaparar terres, i així convertir el sòl amb vocació forestal en pasturatges que permetin el desenvolupament d'activitats ramaderes i agroindustrials. Paradoxalment, des de la legalitat també s'ha impulsat la desforestació, ja que es vol continuar enfortint els ramats i es continua venent la idea de que els pagesos desitgen conrear palma africana. Aquestes condicions agreugen la vulnerabilitat de la població enfront de les conseqüències del canvi climàtic.

En aquest ordre d'idees, i considerant les conseqüències del canvi climàtic i la implementació del Punt 1 de l'Acord Final, aquesta tesi doctoral demostra i analitza com la construcció concertada del PDET i les seves iniciatives, que estan encaminades a la construcció de la pau territorial serveixen, d'una banda, com a estratègies d'Adaptació i gestió de risc Basat en Comunitats [AbC] i d'Adaptació i gestió de risc Basat en Ecosistemes [AbE]. I, d'una altra banda, són al·licients per a aconseguir la pau ambiental.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. MOTIVACIÓN Y JUSTIFICACIÓN

Crecí en medio de un contexto familiar afectado por el conflicto armado, toda vez que tanto mis padres como mis tíos maternos pertenecieron a las Fuerzas Armadas de Colombia y la Policía Nacional¹ por más de 20 años. Esta condición me permitió vivir –de forma indirecta– y comprender qué significaba dicho conflicto desde una perspectiva particular, a saber, la de los militares. A raíz de esto decidí estudiar a partir de 2007 Ciencia Política y Gobierno, en la Universidad del Rosario, con el propósito de generar propuestas para el análisis y la comprensión de dicho fenómeno a través de la academia. A la par, en 2008, comencé a cursar una segunda carrera, a saber, Gestión y Desarrollo Urbanos, la cual despertó en mí un interés especial por los temas de ordenamiento territorial y medio ambiente, particularmente frente a lo relacionado con el cambio climático.

Posterior a la obtención de mi título como politóloga en 2012 y, gracias a mi cercanía con el Ejército Nacional de Colombia, hice el Curso de Oficiales Profesionales de la Reserva, lo cual me permitió ascender al grado de Subteniente. Asimismo, luego de graduarme de mi segunda carrera y preocupada por el rezago administrativo de los temas ambientales que se presentaba en mi país a pesar de su amplia legislación, opté por comenzar con mi formación posgradual en 2015 a través de una especialización² en Derecho Ambiental en la Universidad del Rosario. Encaminada en esa línea, tuve el privilegio de trasladarme a España en el 2016 para realizar mis estudios de maestría en Sostenibilidad Ambiental, Económica y Social, con énfasis en Cambio Global y Ciencia, en la Universitat Autònoma de Barcelona.

En este punto debo resaltar el incremento gradual no solo en la importancia política y social que, desde 2012, iba adquiriendo el proceso de negociación que se adelantaba en La Habana, Cuba, entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, sino en mi oposición frente al mismo sustentada en la laxitud –según la lectura de la situación que hacía en el momento– que se presentaba en las propuestas relativas a los temas punitivos y de participación política que recaerían sobre los integrantes de esa guerrilla. Al culminar mi maestría y con miras a

¹ En Colombia la Fuerza Pública está conformada por la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas -Ejército Nacional, Fuerza Aérea Colombiana y la Armada Nacional-.

² En Colombia la educación posgradual puede ser una maestría o una especialización. Esta última es un posgrado de profundización en un área específica que tiene una duración de 2 a 3 semestres.

emprender un nuevo reto asociado a una formación doctoral, ratifiqué que mi investigación versaría sobre el cambio climático. Y aunque en un principio tenía un enfoque orientado exclusivamente hacia el ordenamiento territorial urbano, el mismo cambió, primero, gracias a la lectura rigurosa del Tomo I de la “Biblioteca de la Paz: La memoria de las negociaciones” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018a), la cual me ayudó a reflexionar sobre las innumerables vicisitudes que tuvieron que superar las dos partes firmantes del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” para llegar a consolidar una salida negociada y pacífica al conflicto armado.

Y, segundo, debido a la profundización epistemológica generada a raíz de mi investigación sobre lo que, para ese entonces, calificaba como el *statu quo* ambiental y social que existía en Colombia. Considero imperativo resaltar que las dos razones expuestas, a su vez incidieron en un cambio frente a la postura que tenía en relación con el Acuerdo Final. Lo precitado se señala en virtud de contextualizar el por qué, en términos personales, se desarrolla esta investigación.

La temporalidad de la investigación inicia con un hecho histórico en Colombia: la firma del Acuerdo Final entre el Estado, representado por el entonces presidente de la República, Juan Manuel Santos, y el líder de las FARC-EP, Rodrigo Londoño, el 24 de noviembre de 2016, en el Teatro Colón de Bogotá, la cual significó terminar por la vía política uno de los conflictos armados más longevos del mundo³. La guerra con dicha guerrilla había culminado y, hoy por hoy, cuatro años después de tal momento, lo que está en juego es la implementación y el cumplimiento a cabalidad de lo acordado en los seis puntos de discusión.

Por tal razón, mi interés es contribuir con tal implementación por medio de la elaboración de una propuesta académica sobre la adaptación al cambio climático desde el Punto uno del Acuerdo Final, denominado ‘Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral’, el cual está compuesto por dos instrumentos novedosos de planificación que permitirán mitigar y superar problemas estructurales de ordenamiento territorial. Problemas devenidos en conflictos socioambientales asociados al uso del territorio y que bajo las consecuencias territoriales del cambio climático se pueden agudizar.

Es conveniente señalar que las dos herramientas que se crearon fueron: 1) el Plan de Zonificación Ambiental [PZA] que delimita la zona de frontera agrícola y protege las áreas de

³ El 26 de septiembre de 2016 se firmó el ‘Acuerdo General’ en Cartagena, el 2 de octubre de ese mismo año se votó el plebiscito en el cual el sector del ‘No’ ganó. A raíz de ello, se reactivan las conversaciones en la Habana y finalmente el 24 de noviembre se firmó el Acuerdo Final.

especial interés ambiental, y 2) Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial [PDET] que procuran la transformación estructural del campo a partir de tres momentos de participación y concertación: i. los Pactos Comunitarios para la Transformación Regional [PCTR]; ii. los Pactos Municipales para la transformación Regional [PMTR]; y, iii. los Planes de Acción de Transformación Regional [PATR] que consignan las iniciativas finales propuestas por las comunidades en los PMTR.

La elaboración de estos instrumentos marcó un hito en las dimensiones ambiental y social, dentro de las cuales se pueden resaltar tres aspectos fundamentales y transversales: primero, el reconocimiento de la biodiversidad natural como un sujeto necesario y activo de reparación en la construcción de la paz territorial. Segundo, el mejor modelo de planeación participativa con enfoque multicultural e inclusivo en zonas de conflicto que se siguió para elaborar los PDET, y que ha tenido el país en su historia, muy a pesar de las debilidades identificadas por la Misión de Observación Electoral [MOE], la Fundación Paz y Reconciliación [Pares], la Fundación Ideas para la Paz [FIP] y la funcionaria de la Gobernación del Guaviare. Las críticas hacen referencia a la poca pedagogía que hubo sobre el proceso de paz antes de las reuniones de los grupos motor; la complejidad del material pedagógico que se utilizó; la falta de claridad para categorizar algunas iniciativas dentro de los ocho pilares rectores; la baja presencia de organizaciones estatales o autoridades del orden municipal o departamental (FIP, 2018, MOE, 2018; Pares 2019). De hecho, la funcionaria de la Gobernación del Guaviare entrevistada ratificó ese último aspecto, es decir, que allí “se excluyó completamente la participación de la institucionalidad local” (Anexo 4).

A pesar de esto, la MOE evidenció que la ART pudo llegar a los territorios más afectados por el conflicto armado y con poca presencialidad estatal (MOE, 2018). Y como lo señala la misma funcionaria a pesar de eso, “la comunidad pudo participar y expresar sus anhelos, requerimientos y aspiraciones. Esto es fundamental [...] -puesto que esta-, aprovechó la oportunidad que se les estaba dando de expresarse” (Anexo 4). Además de esto, los PDET se convierten, como se desarrolla más adelante, en “instrumentos de gestión y planeación participativa del desarrollo” (Valencia y Restrepo, 2020) de suma importancia para la construcción de la paz ambiental y territorial.

El último aspecto fundamental y transversal es el resultado de dos los dos primeros que se concretan, de forma fortuita y desde el ‘deseo ser’, en una reversión de la instrumentalización militar que ha tenido la naturaleza, pero, sobre todo, en la posibilidad de compensar los pasivos

ambientales del conflicto y generar estrategias de adaptación al cambio climático en los territorios más vulnerables de Colombia.

El poder generar estrategias de adaptación climática, sin que sea un fin del Acuerdo Final, sin que sea una preocupación latente en la agenda pública del Gobierno nacional o haga parte de las principales políticas nacionales, es lo que más me motivó a realizar esta investigación y visibilizar que varias iniciativas PDET también son estrategias de Adaptación y gestión de riesgo basado en Comunidades y Ecosistemas -AbC y AbE-. Invertir capital humano, tecnológico y económico en la implementación del Punto uno del Acuerdo Final es también invertir en la adaptabilidad climática.

En otras palabras, el escenario está dado para que se pueda trabajar en dos frentes importantes: la construcción de paz territorial y ambiental, y la adaptación al cambio climático. Bajo otras condiciones esto no sería posible porque son aspectos que políticamente demandan voluntad, acompañamiento y recursos.

Se seleccionaron solamente dos casos de estudio, Antioquia y Guaviare, porque son los departamentos que más se ajustan a los intereses de esta investigación dadas sus condiciones geográficas, sociales, ambientales y económicas. En el caso del primer departamento, su carga histórica de conflicto armado y violencia, de conflictos socioambientales, la presencia de economías de guerra, además de ser uno de los departamentos que más ha transformado su territorio, al punto de que solo el 5% de sus bosques permanezca intacto, son elementos claves para analizar la correlación entre las nuevas espirales de violencia, que se pueden llegar a presentar, y las consecuencias del cambio climático en su territorio dadas las proyecciones que existen a 2040.

Por su parte, Guaviare, además de ser uno de los departamentos bastiones de las extintas FARC-EP, es la puerta norte de entrada a la Amazonía colombiana. Ha sido el departamento que más impacto ha tenido en materia ambiental tras la firma del Acuerdo Final. La situación es crítica y por ello es posible afirmar que, de no tomar acciones concretas, en un territorio como este la paz podría significar una fragmentación ecosistémica y, en el largo plazo, la destrucción del capital natural y los servicios ecosistémicos que presta. Esto puede acarrear serias dificultades para la adaptación al cambio climático local y mundial, por la importancia y el impacto global que tiene la Amazonía en temas de regulación hídrica y seguridad climática.

1.2. HIPÓTESIS Y OBJETIVOS

Es imperativo resaltar que la piedra angular de la investigación y el análisis entre la implementación del Punto uno del Acuerdo Final y el cambio climático es la premisa de entender que la adaptación es una cuestión de gobernanza que implica la fortaleza de las instituciones y la eficiencia de Estado en la provisión de los servicios básicos. Es decir, es más que un grupo de iniciativas y medidas que buscan reducir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos y los sistemas naturales frente a los efectos reales y proyectados del cambio climático.

El trabajo doctoral tiene como punto de partida dos hipótesis sobre las cuales se cimienta la investigación son:

(i.) *Los instrumentos de ordenamiento territorial contemplados en el Punto uno del Acuerdo Final firmado entre el Estado y las FARC-EP (2016) posibilitan la construcción de la paz ambiental y la paz territorial, toda vez que su elaboración fue el resultado de la concertación entre las comunidades y los tecnócratas de la Agencia de Renovación de Territorio*

(ii.) *Los instrumentos de ordenamiento territorial contemplados en el Punto uno del Acuerdo Final firmado entre el Estado y las FARC-EP (2016) posibilitan la creación implícita de procesos de adaptación al cambio climático en los territorios priorizados de los departamentos de Antioquia y Guaviare. Favoreciendo, por tanto, la disminución del riesgo climático y la mejoría del nivel de resiliencia de la población a partir del acceso equitativo a bienes y servicios.*

Por lo tanto, el objetivo principal que persigue esta tesis es:

Develar cómo la construcción concertada de los instrumentos de ordenamiento territorial contemplados en el Punto uno del Acuerdo Final se convierte en una oportunidad para proteger el medio ambiente, solucionar los conflictos socioambientales derivados del uso del territorio y mejorar la adaptabilidad climática de las comunidades rurales más vulnerables.

Para dar cumplimiento se estructuran tres objetivos específicos.

i. Describir y analizar el contexto político y ambiental actual de Colombia, destacando la relación entre adaptación al cambio climático y los procesos de construcción de paz ambiental y territorial.

ii. Evaluar el desarrollo y la implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial contemplados en el Acuerdo Final en las Subregiones PATR del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, y el Urabá Antioqueño.

iii. Evaluar el desarrollo y la implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial contemplados en el Acuerdo Final en el Guaviare.

1.3. ESTRUCTURA DE LA TESIS

El formato de la presentación de esta tesis doctoral es el de una monografía. Después de este apartado introductorio, el lector encontrará el segundo capítulo en el cual se explicará la metodología de la investigación. El tercer capítulo corresponde al marco teórico en el cual se proponen los conceptos de paz ambiental y paz territorial. El cuarto capítulo expone los resultados, que se presentan en subcapítulos, cada uno de los cuales responde a cada objetivo específico.

En el subcapítulo uno de resultados se examina la efectividad política y legal que han tenido y tienen los instrumentos de planificación territorial. Además, se expone y analiza cómo tales herramientas pueden ser un instrumento asertivo, por un lado, para mitigar y solucionar los conflictos socioambientales asociados al uso del territorio durante el marco del postconflicto; y por el otro, para crear y adoptar estrategias de adaptación al cambio climático.

Asimismo, se explica de forma general cuáles fueron los seis puntos pactados en el Acuerdo Final, haciendo un énfasis especial en el Punto uno-objeto de estudio en esta investigación-. A continuación, se expone el panorama de los conflictos socioambientales *a priori* y *a posteriori* de la firma del Acuerdo Final, resaltando la relación de los instrumentos de planificación vigentes y normativos para abordar la vulnerabilidad climática de los territorios. Vulnerabilidad que puede incrementar o disminuir debido a diferentes causas económicas, pero también a raíz de la intensificación o reducción de los conflictos socioambientales.

Luego se hace una exposición de los instrumentos de planificación territorial que se crearon en el Acuerdo Final, los pilares bajo los cuales se construyeron y los objetivos que persiguen. Todo esto para descubrir y analizar el alcance que tienen la paz ambiental y territorial en la construcción de territorios resilientes al cambio climático. Empero, también se señala cuáles han sido -paradójicamente- los principales pasivos ambientales que ha traído ‘la paz’ y los principales retos que tiene el Gobierno de Iván Duque que comenzó en 2018 y terminará en 2022.

El estado del arte de los primeros resultados deja abonado el terreno para que en los subcapítulos 4.2. Antioquia y 4.3. Guaviare se puede develar cómo la construcción concertada de los instrumentos de ordenamiento territorial contemplados en el Punto uno se convierte en una oportunidad para mejorar la adaptabilidad climática de las comunidades rurales más vulnerables de las subregiones PATR de estudio. Por este motivo, la estructura de estos capítulos tiene un patrón similar.

El subcapítulo de Antioquia está ordenado en cuatro apartados. En el primero se presentan las características territoriales de Antioquia. En el segundo se realiza una caracterización de las subregiones ‘PATR Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño’ y ‘PATR Urabá Antioqueño’ frente a tres escenarios, (i) el cambio climático y sus proyecciones a 2040; (ii) los conflictos socioambientales asociados al uso del territorio y la deforestación; y (iii) la presencia de Grupos Armados Organizados [GAO] en el territorio. En el tercer apartado se presentan los resultados de la investigación para este departamento a partir del análisis de la implementación del Punto uno y su importancia para mitigar la crisis ambiental. Además, se propone una clasificación de adaptabilidad climática basada en comunidades y ecosistemas -AbC y AbE- teniendo en cuenta las iniciativas que presentaron las comunidades durante la elaboración de los PDET y que quedaron consignadas en los PATR.

Los elementos previamente citados son fundamentales para evaluar y analizar la construcción de la paz ambiental y territorial desde los conceptos que aquí se presentan, y argumentar la importancia de ambas para mejorar la adaptación al cambio climático de las comunidades. En el último apartado se presentan las consideraciones finales.

El subcapítulo del Guaviare tiene cinco secciones. En la primera se realiza una contextualización geográfica -ambiental y territorial- e histórica del Guaviare, fundamental para entender las dinámicas actuales y autóctonas de ese territorio. La segunda sección se centra en un componente ambiental, en el cual se explican y analizan los mismos escenarios (i) y (ii) que

se tuvieron en cuenta en Antioquia, los instrumentos de ordenamiento territorial propios del territorio y el PZA por sus connotaciones ambientales e importancia jurídica. En la tercera sección se expone quiénes son los GAO que tienen presencia en el departamento. En la cuarta sección se señalan los resultados de investigación propios de este caso de estudio, se analiza el alcance que tienen los PDET, y se presentan las iniciativas propuestas por las comunidades que son también estrategias de adaptación al cambio climático de AbC y AbE. Además de la importancia de la paz ambiental y territorial en el departamento. En la última sección se presentan las consideraciones finales para este departamento.

El quinto capítulo de esta tesis doctoral es la discusión, en el cual se contraponen y analizan los elementos aportados en el marco teórico con los resultados obtenidos. En el capítulo sexto se presentan las conclusiones, en el cual se responden las hipótesis iniciales de trabajo y se plantean futuras líneas de investigación. El último capítulo es el de referencias bibliográficas y anexos.

2. MARCO TEÓRICO

Esta investigación se desarrolla bajo dos contextos históricos importantes para Colombia, uno de índole política y el otro de carácter ambiental. Ambos completamente entrelazados que marcan el porvenir del país en los próximos diez y treinta años. A nivel político, el contexto del estudio se enmarca en la firma del Acuerdo Final, que tuvo lugar en Bogotá el 26 de noviembre de 2016. A nivel ambiental, el contexto se enmarca en las amenazas propias del cambio climático para los territorios y para un país tan vulnerable como Colombia.

En este sentido, la investigación quiere revelar la correlación y el significado entre la construcción de paz en la etapa del postconflicto y la adaptación al cambio climático. Por lo tanto, al ser un tema contemporáneo -del que poco se ha estudiado-, y dinámico, parte del marco teórico se construye con artículos académicos y publicaciones afines a la temática, así como documentos públicos del orden nacional. Lo primero que se planteará es el contexto ambiental con el fin de señalar porqué el proceso de toma de decisiones propio a la implementación del Acuerdo Final debe ceñirse a los escenarios proyectados de cambio climático, y no viceversa.

De acuerdo con el Estudio de Impactos Económicos del Cambio Climático, liderado por el Departamento Nacional de Planeación [DNP], entre 2011 y 2040 se espera un aumento generalizado de la temperatura de 0,5°C a 1,5°C en la mayor parte del territorio del país. Entre 2041 y 2070, el aumento general será de 2,5°C a 4,5°C; y entre 2070 y 2100 una parte del territorio tendrá un aumento de la temperatura entre 3,5°C a 4,5°C, y la otra parte de 4,5°C a 5,5°C. En lo que respecta a las precipitaciones, estas disminuirán en la mayor parte del territorio (BID, Cepal y DANE, 2014), frente a lo cual Christian Webersik y Marc Levy (2016) argumentan de forma clara que cuando los patrones de las precipitaciones cambian, el comportamiento económico también cambia.

Efectivamente, el impacto agregado del cambio climático en la economía colombiana sería negativo; en promedio habría pérdidas anuales entre el 0,48% y el 0,50% del producto interno bruto [PIB] (BID, Cepal y DANE, 2014), lo que significaría una ralentización del desarrollo económico del país, repercutiendo, como suele suceder, en la reducción del gasto social por parte del Estado. Además, “los hogares tendrían pérdidas promedio en bienestar, traducidas en un consumo menor de alrededor del 2,9% con respecto al escenario sin cambio climático [...]. Se aprecia que las familias de bajos ingresos tendrían una pérdida mayor que las familias de ingresos altos.” (BID, Cepal y DANE, 2014, p. 91). Esto porque, los sectores de

agricultura, pesca y ganadería serán los más afectados y los precios de los alimentos tenderán al alza como consecuencia de la inflación.

De acuerdo con Razmig Keucheyan, teórico de la ecología política, escenarios climáticos en países donde el sector agrícola en el PIB nacional es bastante importante, “la crisis ambiental se transforma en crisis agrícola” (Keucheyan, 2016, p. 171). En ese sentido, Colombia puede llegar a ser una clara representación de esa nueva crisis que, por su historia, en otro tiempo con condiciones sociales, económicas y ambientales diferentes a las de un escenario con cambio climático, crisis agrícola que se tradujo en conflicto armado. Por ende, es importante recalcar que el sector agrícola tiene de acuerdo con el DANE una tasa anual de crecimiento del 2,4%, y con el fin de visibilizar aún más su importancia en el PIB, este creció 6,8% en el primer trimestre de 2020 con respecto al mismo periodo del año anterior (DANE, 2020; MinAgricultura, 2020).

Keucheyan asegura que la circulación espacio-temporal de la crisis a la que hace referencia es el resultado de un doble movimiento,

[...] por un lado, la escasez de los recursos y la multiplicación de las catástrofes naturales ponen a la producción agrícola bajo tensión, suscitando más pobreza y por lo tanto más solicitudes al Estado. Por el otro, esta tensión disminuye los medios de que dispone este último, puesto que disminuye los ingresos fiscales y por consiguiente su capacidad para intervenir con eficacia. (2016, p. 170)

El escenario previamente descrito confirma que el cambio climático es un problema ambiental que tiene repercusiones socioeconómicas y es multiplicador de conflictos sociales en el territorio. Además, de acuerdo con Gernot Wagner y Martin Weitzman es “un problema de gestión de riesgos catastróficos a escala planetaria [...] -que se manifiesta a escala local- [...]. Cuatro características lo definen: es *global, a largo plazo, irreversible e* incierto, y eso lo hace indudablemente excepcional. Como mínimo, tendríamos que incorporar a esa lista de consecuencias el *sufrimiento*. Los ricos se adaptarán. Los pobres sufrirán.” (sic) (2016, pp. 25-26). Por lo tanto, argumentan los autores que este tiene que ser tratado como un problema de política pública de muy difícil solución

Teniendo en cuenta el contexto ambiental descrito anteriormente, se hace imperativo mencionar el de índole política que se enmarca a partir de la firma del ‘*Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*’. Es importante traer a colación que en el mundo se han firmado 35 acuerdos de paz desde 1989; diez de ellos han tenido contextos sociales, económicos y ambientales similares al de Colombia, inclusive en la

forma como se ha instrumentalizado militarmente la naturaleza, muy importante para esta investigación. Solo por citar un ejemplo, de acuerdo con Paul Richards (1996) (citado por Beever, 2012), en Sierra Leona los rebeldes, al igual que las FARC-EP, usaron el bosque en pie como un enclave desde el cual lanzaban ataques y se escondían de las fuerzas del gobierno, mientras iban construyendo sentido de comunidad con las bases sociales.

Ahora bien, cuando un Estado firma un acuerdo de paz con un grupo rebelde, el país empieza a vivir lo que los teóricos han denominado la etapa del postconflicto. En este punto es cuando más se busca invertir en la reconstrucción del capital humano y las instituciones, particularmente en aquellas que están a cargo del manejo y la gestión de los recursos naturales y su recuperación, principalmente en aquellos países donde el capital natural ha sido víctima del conflicto armado. Así mismo, en esta etapa las comunidades locales tienen una participación importante puesto que su subsistencia, en muchos casos, depende del manejo que les dan a esos recursos -ejemplo: Afganistán, Colombia, Etiopía, Sierra Leona- (Beever, 2012; Lujala y Rustad, 2012; UNEP, 2006).

Richard Mathew y Anne Hammill aseguran que se han estudiado muy poco los impactos climáticos en países que acarrean un postconflicto frágil. De hecho, de los diez postconflictos citados previamente, el único que ha sido exitoso, sin que se haya desarrollado teniendo en cuenta las posibles consecuencias del cambio climático, es el de Sierra Leona. En todo caso, aseguran dichos autores (2012) que “los impactos del cambio climático generan un estrés aun mayor a las estructuras de gobierno y a las instituciones que proveen servicios básicos y protegen a la población de ‘lesiones’ y pérdidas” -traducción propia-.

En un postconflicto como el que se desarrolla en Colombia en medio de economías de guerra, con una implementación lenta e ineficaz de lo acordado, y con la falta de voluntad política por parte del Gobierno nacional, las consecuencias del cambio climático pueden llegar a profundizar dos situaciones. La primera de ellas es la contribución -y el incremento- de los conflictos socioambientales haciendo que la transición hacia el desarrollo sostenible sea más difícil y costoso. La segunda es la obstrucción del desarrollo sostenible, acarreando consecuencia importantes e implicaciones sobre la construcción de paz. Por ello, plantean Mathew y Hammill (2012) que la construcción de la paz exige un cambio en el enfoque y las prioridades de un Estado, que, en sociedades frágiles, estos deberían ayudar desde el principio a enfrentar de mejor forma, el estrés adicional de las consecuencias del cambio climático en los territorios. “Como mínimo esto significaría usar sistemáticamente los datos climáticos para

tomar las primeras decisiones en el proceso de construcción de paz concernientes, por ejemplo, al ordenamiento y la planificación territorial, prospección de los recursos e inversión.” (2013, traducción propia)

Para Michael Beevers (2012) alcanzar la paz en países con contextos similares al colombiano depende de una serie de factores que incluyen solucionar y superar la competencia por los recursos naturales y su uso -suelo/tierra, agua-, la persistencia de los problemas ambientales y la incapacidad de satisfacer las necesidades de subsistencia de la población que pueden llegar a revivir los conflictos. Estas tres amenazas a la construcción de la paz son también factores que aumentan o disminuyen el riesgo climático, entendiendo que este se da “en función de las amenazas o peligros sobre los sistemas socioeconómicos y ecosistemas, del nivel de exposición de estos debido a su posición geográfica, y de sus condiciones de vulnerabilidad frente a dichas amenazas o peligros” (Corpourabá, Cordupaz y E3, 2017).

En este mismo sentido, Dan Smith y Janani Vivekananda (2007) aseguran que el nexo que hay entre cambio climático y la construcción de paz durante el postconflicto radica en la identificación de riesgos y su manejo. A partir de esta identificación, se puede fortalecer la capacidad de adaptación para reducir el riesgo, puesto que este no se puede eliminar. En este sentido,

[...] sabemos que factores entrelazados como la pobreza, una mala gobernanza -o debilidad institucional- y la historia reciente de guerra o el legado de conflictos pasados, son un riesgo para la creación de una nueva violencia. Es seguro predecir que, las consecuencias del cambio climático se van a combinar con otros factores, lo cual ejercerá una presión adicional sobre un sistema frágil y político -como suele ser en de las sociedades en postconflicto-. Bajo estas condiciones los conflictos prosperan y no se pueden resolver porque los gobiernos son arbitrarios, ineptos y corruptos. Si la relación entre el cambio climático y el riesgo del conflicto violento no se direcciona, se va a dar un círculo vicioso entre el fracaso de adaptación al cambio climático, agravando el riesgo en mención, y la disminución del nivel de capacidad de adaptación. (traducción propia, Smith y Vivekanand, 2007, p. 10)

Por todo ello, el Acuerdo Final en Colombia no solo es el marco de acción para construir la paz territorial, sino, también, es una oportunidad para implementar estrategias de adaptación climática en los territorios más vulnerables. Si bien es cierto que, “los impactos del cambio climático serán prácticamente invisibles en zonas donde la miseria y la violencia son realmente agudas” (Mathew y Hammil, 2012, traducción propia), también es cierto que esos impactos agudizan aún más la violencia y los conflictos socioambientales. La temporalidad de la adaptación en este proceso político significa o bien preparar los asentamientos humanos

anticipadamente al cambio -posición preventiva-, o bien reaccionar sobre la marcha a las consecuencias de ese cambio -posición reactiva-. En este sentido, “la construcción de paz es una oportunidad para repensar el desarrollo e integrar la temporalidad de adaptación climática en dicha construcción, haciendo ambos procesos más sostenibles” (Mathew y Hammil, 2012, traducción propia).

En un país como Colombia, que se caracteriza por su inigualable biodiversidad, y previendo que los escenarios proyectados del cambio climático y sus consecuencias a 2030, 2040 y 2050 se pueden adelantar aún más por diversos motivos de índole económica y política que no son objeto de discusión en esta investigación, es imperativo direccionar la construcción de la paz en dos enfoques que hacen parte de una misma moneda, y que por ende resultan interdependientes: el ambiental y el territorial.

Aunque el Acuerdo Final se enfoca en la construcción de la paz territorial, las condiciones son las propicias construir necesariamente la paz ambiental. Un concepto que aún no goza de una definición unificada por parte de los estudiosos de los conflictos armados, sociales y ambientales, ni mucho menos de quienes han estudiado el postconflicto. En este orden de ideas, un objetivo implícito de esta investigación es, por un lado, aportar a debate académico sobre la conceptualización de la *paz territorial*, y por el otro, plantear un concepto sobre la *paz ambiental*.

Empecemos por la paz ambiental, cuya conceptualización y teoría también está en proceso de construcción. Hay una gran literatura desde las ciencias económicas y políticas, sobre el nexo entre el surgimiento y desarrollo de los conflictos y la escasez o abundancia de los recursos naturales. O entre esas aristas y el desarrollo sostenible. Incluso desde el Reporte Brundtland más conocido como “Nuestro futuro común”, proferido en 1987, se identifica el medio ambiente como una causa en los conflictos violentos. Sin embargo, es necesario ir más allá y profundizar el significado de la dimensión ‘ambiental’ en el concepto de ‘paz’ en medio de lo que la sociedad civil y Naciones Unidas han llamado en el último año: la ‘crisis climática’, que no es otra que la ‘crisis ambiental’ planteada por Keucheyan

Dentro de ese contexto, la escasa información encontrada responde a la definición de *environmental peacebuilding*. Es decir, el concepto como un proceso, una construcción. Se reconocen a Ken Conca y Geoffrey Dabelko como autores pioneros puesto que en 2002 presentaron su libro ‘*Environmental Peacemaking*’. Los autores sostienen que la construcción ambiental se da de dos formas. Una a partir de oportunidades ambientales que mejoran el

‘contrato ambiental’ y que resulta de la cooperación entre elites económicas y políticas; y la otra forma a raíz de las interdependencias ambientales que fortalecen los vínculos sociales transfronterizos. En ambos casos se hace hincapié en la reconstrucción/construcción de confianza, el establecimiento de hábitos de cooperación y la creación de normas e identidades regionales compartidas (Dresse *et al.*, 2018; Evans, 2018; Matthew, Halle y Switzer, 2002).

No obstante, a lo anterior, Lesley Evans señala que la cooperación no es sinónimo de esa construcción y trae a colación el ejemplo de los parques naturales nacionales como Virunga en la República Democrática del Congo, en donde a pesar de tener ayudas de cooperación internacional, instituciones establecidas y un objetivo definido sobre la protección de la fauna y la flora que allí se encuentra, el conflicto no cesa.

Por su parte, Anaïs Dresse *et al.* (2018) realizan una exhaustiva revisión literaria sobre el concepto ‘construcción de paz ambiental’ y argumentan que lo que más se destaca en la literatura es la cooperación ambiental como un hecho transformativo potencial. En este sentido argumentan que la construcción de paz ambiental se basa en la hipótesis del mutuo beneficio donde la cooperación supera una lógica egoísta de los intereses particulares propios del conflicto y, por lo tanto, se puede llegar a contribuir en la pacificación del sistema humano de forma duradera y multifacética. Una de las mayores críticas que hacen es que no existe una coherencia teórica estrictamente enmarcada en alguna disciplina. Por el contrario, hay supuestos epistemológicos asociados al nexo entre ambiente, conflicto, cooperación y paz que, en muchos casos, llegan a ser contradictorios.

De hecho, Evans (2018) replica que uno de los retos es que no existe una conexión teórica entre recursos naturales, cooperación ambiental y paz. Los estudios que se han realizado parecen ser más sectoriales ya que tienen como objeto de estudio un recurso -hídrico la mayoría de los casos- y unas fronteras entre países -India y Pakistán, o Israel, Palestina y Jordania-. Aun así, Dresse *et al.* (2018) definen la construcción de paz ambiental -*environmental peacebuilding*- como, el proceso a través del cual los desafíos ambientales que comparten los ex participantes de un conflicto violento se convierten en una oportunidad para construir una cooperación y paz duradera. Esta definición como proceso y fin resulta coherente, pero queda corta ya que el conflicto no solamente puede ser entre seres humanos, o entre personas e instituciones u organizaciones públicas o privadas. El conflicto también puede presentarse entre individuos versus su entorno natural, y sin caer en visiones indigenistas o teorías de la ‘madre

tierra', lo cierto es que es imperativo entender el medio ambiente como una víctima dentro de ese conflicto.

Ahora bien, para alcanzar la cooperación y la paz a la que hacen alusión Dresse *et al.* (2018), se tiene que llevar a cabo un proceso que está compuesto por tres partes. La primera corresponde a las 'condiciones iniciales', que como su nombre lo indica, insta a conocer el contexto biofísico y sociopolítico bajo el cual se van a desplegar las iniciativas. Es menester traer a colación que el primer contexto está ligado a las condiciones reales -de calidad y cantidad- de los recursos naturales y a las condiciones físicas del ambiente, que yo llamaría paisaje para evitar caer en la ambigüedad del concepto ambiental en español. Por su parte, el contexto sociopolítico hace referencia a los valores y las asimetrías en los niveles de poder.

La segunda parte son los 'mecanismos' que se dividen en dos elementos, el tipo de actividades y las modalidades de su implementación. En lo que se refiere a la tipología esta puede ser de cooperación técnica, creación de espacios naturales de interacción o manejo en el uso los recursos comunes orientados a la cooperación. Las modalidades son acción coordinada, diálogo y negociación, y acción colectiva bajo el entendimiento de comportamiento cooperativo que produce beneficios colectivos. El costo de la cooperación dependerá del nivel de la violencia. El objetivo entonces de la construcción de la paz ambiental es redefinir las relaciones entre las partes teniendo en cuenta el espectro comprendido que va desde los límites políticos hasta el sistema socio-ecológico, para el manejo y gestión de los recursos comunes.

Los 'resultados' directos e indirectos, y sus costos, configuran la última parte. Los beneficios directos son tres: reducción de los problemas ambientales asociados a la escasez y la degradación ambiental; construcción de confianza entre las partes -inexistente durante el conflicto-; y acceso y distribución equitativa al recurso. Dresse *et al.* (2018) señalan enfáticamente que la construcción de la paz no puede ser impuesta, sino que tiene que ser el resultado de acciones colectivas inclusivas y participativas de todas las partes.

Esos tres elementos responden a lo que estos teóricos han denominado trayectorias genéricas: técnica -tecnológica-, restaurativa y sostenible. Estas trayectorias son las que permiten analizar cómo las iniciativas de la construcción de paz ambiental no solo se quedan en el ámbito teórico, sino que encuentran su aplicabilidad en la cotidianidad. Aun así, señalan ellos, todavía hay muchos vacíos teóricos dentro de este concepto, sobre todo en el aspecto de cómo la cooperación -internacional- ambiental puede contribuir al desarrollo sostenible y la construcción de paz.

Sobre el concepto que ellos desarrollan se pueden afirmar tres cosas. La primera es la importancia que tiene el concepto de cooperación y las diferentes escalas o niveles en las que se puede dar; aunque más que cooperación debe ser entendido como un pacto de voluntades. La segunda es el reconocimiento que existe sobre el manejo acordado de los recursos comunes. La última, las tres partes del proceso que permiten la construcción de paz ambiental.

No obstante, como Dresse *et al.* (2018) señalan, el concepto sigue siendo limitado y más en un contexto de crisis ambiental y conflicto -no solo armado o posterior a esto, sino en general, cuando se produce a raíz de la escasez de los recursos-. Bajo ese marco, crear identidad y pertenencia con el entorno ambiental es fundamental. Por lo tanto, la paz ambiental pasa obligatoriamente por un sentido de identificación con el territorio, más que pertenencia. De acuerdo con Manuel Castells, la distancia entre el Estado y sus representantes genera un sentimiento de orfandad desde la representación y el sentido, donde este último “atiende a un atributo cultural, o un conjunto relacionado de atributos culturales” (citado por Gómez, 2000, p.5). Esto

[...] en la medida en que no pueden agarrarse a las instituciones del Estado como elemento de construcción de sus vidas, entonces tienden a reconstruir su sentido a partir de quienes son históricamente. [...] La identidad es una reconstrucción del sentido de la vida de las personas en el momento en que lo que tenían como forma de agregación, de organización [...] se pierde. (Castells, 2005)

Esta perspectiva es muy importante puesto que, efectivamente parte del conflicto armado y de los conflictos actuales se acentuaron y se siguen acentuando precisamente por esa lejanía del Estado en algunos territorios. En otras palabras, Colombia como país tiene más territorio que Estado.

Consecuentemente, una de las aristas de la definición y construcción de la paz ambiental, tiene que apuntar a la consolidación de una ‘identidad proyecto’. Este tipo de identidad surge, de acuerdo con Castells, “cuando los actores sociales, basándose en los materiales culturales de que disponen, construyen una nueva identidad que redefine su posición en la sociedad y, al hacerlo, buscan la transformación de toda la estructura social.” (2003, p. 30). Esta identidad genera sentido de apropiación y pertenencia por el territorio, apropiación del bosque en pie como ejemplo.

Teniendo en cuenta la caracterización anterior, se plantea que la paz ambiental -*environmental peace*- es:

La estabilización de la relación entre un asentamiento humano y su entorno ambiental inmediato, que pasa por un proceso de identificación y apropiación con/del territorio, el bienestar de la población y la garantía de sus derechos sin que implique sobrepasar la capacidad de carga del ecosistema.

La paz ambiental implica superar el dilema de la escasez de los recursos naturales y/o la distribución inequitativa. Obliga a pensar en restaurar los pasivos ambientales que ha generado el conflicto y a usar de forma sostenible en el tiempo los recursos naturales en pro de mejorar la calidad de vida de quienes colindan con ellos, máxime cuando el cambio climático amenaza la cantidad y la calidad de estos recursos.

El proceso que proponen Dresse *et al.* (2018) es importante, pero es imperativo hacer de forma explícita la necesidad de generar estrategias de adaptación climática durante la construcción de paz ambiental. De acuerdo con Galtung (1982) (citado por Webersik y Levy, 2016), la destrucción del ambiente/ecosistemas solo puede conllevar a más conflictos y guerras por el recurso, y en países que están en una etapa de postconflicto, conlleva a la creación o profundización de nuevas espirales de violencia.

Algunos estudios evalúan los conflictos socioambientales haciendo alusión a la oferta hídrica, calidad, cantidad y distribución, y cómo la afectación del cambio climático sobre esta incrementará los conflictos. Otros estudian el bosque, y como la aproximación que se hace sobre este, a partir de múltiples significados para los actores de las diferentes escalas -desde lo local hasta lo internacional- ha generado conflictos socioambientales hasta convertirse en un bien mercantilizado transable (Conca, 2006). Esto es tan solo para ejemplificar que hablar y construir paz ambiental no se puede hacer de forma sectorizada, porque los recursos hacen parte de un ecosistema que también se va transformando.

Por ejemplo, en Colombia con el cambio esperado de la temperatura y las precipitaciones se proyecta que “uno de los impactos esperados a gran escala es el desplazamiento de los páramos y bosques altoandinos altitudinalmente -transición altitudinal-, el cual no solo representa un problema de afectación de la biodiversidad, sino un problema de seguridad nacional” (MinAmbiente y WWF, 2013). Por lo tanto, pensar en la paz ambiental obligatoriamente implica enmarcarse desde el paisaje, donde ecosistemas humanos y naturales interactúan desde una escala micro -local-. En principio regular esas relaciones se debe y se

puede hacer desde el ordenamiento territorial, sin embargo, los casos de estudio seleccionados permitirán profundizar ese argumento y mostrar realmente su viabilidad.

Ahora bien, en lo que compete a la paz territorial es imperativo resaltar que incluirle la dimensión “territorial” al concepto “paz” fue novedoso y se acuñó en Colombia durante la fase dos del acuerdo de paz, a saber, la *Negociación*. Para un contexto como el colombiano, que puede ser aplicado para países similares, la definición va más allá de la ausencia de guerra y conflictos violentos. Por lo tanto, la construcción de paz territorial significa “una oportunidad, como una gran palanca de cambio para hacer lo que no hemos logrado hacer en cincuenta años de guerra” (sic) (Jaramillo, 2013). Y, yendo más allá, es la posibilidad para compensar los pasivos ambientales que han dejado el conflicto armado y los conflictos socioambientales. Conflictos que tienen en su corazón el territorio y de forma más concreta, el uso del suelo.

En este orden de ideas, Sergio Jaramillo, Alto Comisionado para la Paz desde 2012 hasta 2018, define ‘paz territorial’ como la articulación entre un enfoque de derechos -de corte liberal-, paralelo a la conformación de instituciones -legales- fuertes y un enfoque territorial. En cuanto a la variable de derechos, asegura Jaramillo

[...] en el sentido en que el proceso de paz necesariamente debe satisfacer los derechos de las víctimas, comenzando por la medida más efectiva de protección y repetición: poner fin al conflicto. Pero también en el sentido más amplio de garantizar por igual los derechos constitucionales de los colombianos en todo el territorio (2014).

Y, en lo que compete a la variable territorial “primero porque el conflicto ha afectado más a unos territorios que a otros. Y porque ese cambio no se va a lograr si no se articulan los esfuerzos y se moviliza la población en esos territorios alrededor de la paz.” (Jaramillo, 2014). De acuerdo con Marco Romero este concepto “no puede tener el mismo significado en todas las zonas y, ante todo, demanda una política estructural de reconocimiento, reparación colectiva e inclusión efectiva de los sectores más afectados por el conflicto armado.” (2015). Efectivamente, la heterogeneidad del territorio y su población es contundente a lo largo de toda Colombia y los dos departamentos de estudio, Antioquia y Guaviare, son ejemplo de ello.

Por su parte, Sandra Bautista tras hacer un rastreo investigativo y académico sobre este concepto, y catalogar a quiénes están en sintonía con Jaramillo y quiénes no, concluye que la paz territorial

[...] Es el proceso de transformación de los territorios en clave de justicia social, a partir del reconocimiento -de- las trayectorias históricas de los sujetos allí actuantes y las diversas características de los conflictos existentes, mediado por sendas apuestas de auto organización social, económica, cultural y ambiental protagonizados por las

comunidades. La paz territorial como proceso implica la consideración de múltiples dimensiones y múltiples escalas para la acción política, las cuales permitan el tránsito hacia otras territorialidades, otras formas de apropiar/vivir/sentir el espacio que finquen el interés en el logro del bien común, el buen vivir y un futuro colectivo posible, aquel en el que la vida se coloque por encima de todo. (2017)

Teniendo en cuenta los planteamientos de Jaramillo y de Bautista, y las dos realidades que guían esta investigación, a saber, el postconflicto en medio de economías de guerra y le vulnerabilidad al cambio climático, se propone entender la paz territorial como:

La consolidación territorial a partir del cumplimiento de ocho pilares que (a.) dan solución a necesidades y conflictos históricos irresueltos, (b) disminuye el riesgo climático a partir de la adopción de estrategias de adaptación AbC y AbE in situ, y (c) mejoran el nivel de resiliencia de la población a partir del acceso equitativo de bienes y servicios.

Los ocho pilares (i.) Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; (ii.) Infraestructura y adecuación de tierras; (iii.) Salud rural; (iv.) Educación y primera infancia rural; (v.) Vivienda rural, agua potable y saneamiento; (vi.) Reactivación económica y producción agropecuaria; (vii.) Derecho a la alimentación; y, (viii.) Reconciliación, convivencia y paz, son los que acogen las iniciativas que permiten la construcción de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial [PDET]; los cuales son fundamentales toda vez que son parte de la respuesta a la complejidad de las múltiples escalas y dimensiones que interactúan para transformar los territorios y garantizar las prestaciones mínimas de unos servicios básicos, que facilitan el desarrollo económico y social.

Dichos pilares responden a la garantía de unos derechos básicos de subsistencia integral -servicios públicos, vivienda, educación, salud, desarrollo económico-, identificados por las comunidades que viven en ese territorio. Condiciones que de ser suplidas facilitarían la transición de una economía ilegal de subsistencia a una legal productiva; además de dar solución a los conflictos socioambientales asociados al uso del territorio.

Además, estos pilares permiten manejar desde diferentes frentes las consecuencias del cambio climático. Esto teniendo en cuenta, primero que el cambio climático se debe abordar como una política enfocada en el manejo de riesgos (Wagner y Weitzman, 2016); y segundo, que también es un problema social que afecta los elementos básicos que las personas necesitan

para vivir: acceso al agua, producción de alimentos, salud y medio ambiente (prestación de servicios ecosistémicos).

Nicholas Stern (2006) asegura que es vital entender cómo y cuánto -en términos económicos y temporales- se retrasa el desarrollo debido al cambio climático. A partir de esto, el reto es limitar sus efectos territoriales a través de la mitigación y la adaptación. De manera particular, Stern define la adaptación como “la capacidad que se tiene para prepararse, responder y abordar los efectos del cambio climático” (2006, p. 94, traducción propia).

En este sentido los ocho pilares no solo responden a unas necesidades concretas. Lo que hay que destacar es que, de forma fortuita, consagran iniciativas que también responden a estrategias de adaptación que pueden ser de dos tipos: (i.) Adaptación y gestión de riesgo basado en Comunidades [AbC], que trata sobre los procesos liderados por las comunidades que se sustentan en la identificación y el conocimiento de necesidades y solución. Y, (ii.) Adaptación y gestión de riesgo basado en Ecosistemas [AbE], la cual se basa en los beneficios que generan los ecosistemas y la biodiversidad, es decir, una mejora en los sistemas productivos, la construcción de vías (la materia prima utilizada hace parte de un ecosistema), o propuestas asociadas al turismo (como beneficio intangible propio de la biodiversidad), entre otros ejemplos.

De acuerdo con Stern (2006) las personas se van a adaptar a los cambios tan rápido como los recursos y el conocimiento lo permitan. De forma explícita señala en su reporte ‘*The Economics of Climate Change. The Stern Review*’ que una gobernanza pobre (incluida la corrupción), la no accesibilidad a los servicios públicos y/o el manejo deficiente del recurso hídrico y la falta de infraestructura asociado a este -por ejemplo, distritos de riego- dificultan la adaptación al cambio climático. Desde los pilares dos y cinco de los PDET se pueden manejar esas vulnerabilidades.

Por lo tanto, para Stern (2006) el Gobierno tiene un rol determinante a la hora de proveer una política que guíe de forma efectiva la adaptación al cambio climático de las personas y las empresas en el mediano y largo plazo. Y para ello hay cuatro áreas claves: (i.) Información climática en calidad y cantidad; (ii.) Ordenamiento territorial y estándares de rendimiento relativos a la inversión pública y privada en infraestructura resiliente y en áreas que sean menos vulnerables a los riesgos climáticos; (iii.) Políticas de protección sobre los bienes públicos - recursos naturales o protección de las costas, como ejemplo- de largo plazo; y (iv.) Red de seguridad financiera para ayudar a los más pobres.

En lo que respecta al ordenamiento territorial, este es un aspecto fundamental para generar estrategias de adaptación AbE o AbC ya que, el aumento de la temperatura y los costos de la adaptación son dos variables que crecen al mismo tiempo de manera exponencial. Mientras esto sucede, los daños colaterales tienden a permanecer por más tiempo (Stern, 2006). Desde los pilares uno, dos y seis de los PDET se puede gestionar este ordenamiento. Una de las apuestas con los PDET está relacionada “con la *planeación del desarrollo*. Estos programadas fueron pensados como una herramienta de construcción de paz territorial” (sic)(Valencia y Restrepo, 2020, p.133).

Para Richard Matthew y Anne Hammill (2012), más que el Gobierno es el Estado quien tiene un rol determinante en cómo se gestiona el cambio climático. Ellos argumentan que la adaptación en el fondo es una cuestión de gobernanza que implica la fortaleza de las instituciones y la eficiencia del Estado en la provisión de los servicios básicos. Matthew (2014) asegura que las sociedades que están viviendo un postconflicto son, quizás, las más frágiles, por ello, es irresponsable y peligroso ayudarlas en su reconstrucción enfocándose la solución que dio origen al conflicto mientras se ignoran los escenarios proyectados de cambio climático y toda la información asociada a esta amenaza.

En este orden de ideas, Smith y (2017) aseguran que la adaptación puede y debe ser sensible a los conflictos, mientras que la construcción de la paz y el desarrollo deben ser sensibles al clima; en este caso, de la paz ambiental y territorial que como objetivo común deben propender por la resolución de conflictos socioambientales asociados al uso del territorio y el desarrollo estrategias de adaptación territoriales AbE y AbC. Básicamente porque, las capacidades que las comunidades necesitan para adaptarse a las consecuencias de cambio climático son muy similares a las que se necesitan para reducir el riesgo de conflictos violentos. Direccional una parte del problema en el sentido correcto implica, implícitamente, abarcar también la otra parte (Matthew y Hammill, 2012).

Tanto Dresse *et al.* (2018), como Matthew y Hammill (2012), Stern (2006) Smith y Vivekananda (2017) consideran que la gobernanza es parte fundamental bien sea para adaptación al cambio climático o para la construcción de paz territorial o ambiental ya que, “es uno de los factores más importantes para facilitar o minar el manejo del medio ambiente y su conservación” (Bennett y Satterfield, 2018, p.1, traducción propia).

Para el análisis de esta investigación la gobernanza también juega un papel determinante, sobre todo la gobernanza ambiental que se entiende como “la incidencia que

ejercen los actores políticos sobre el conjunto de procesos, mecanismo y organizaciones dirigidas a iniciativas ambientales y el resultado de estas” (Lemos y Agrawal, 2006, p.298, traducción propia). Su objetivo

[...] es regular comportamientos individuales o acciones colectivas en beneficio de la sociedad a partir del manejo del medio ambiente como bien público. Comprender la gobernanza ambiental significa entender cómo las decisiones asociadas al medio ambiente y las políticas -formulación, proceso y resultado- conllevan a resultados socioambientales sostenibles. (Bennett y Satterfield, 2017, p.6)

En este proceso se debe hacer una gestión sostenible de los sistemas socio-ecológicos y para ello es menester que exista una diversidad institucional comprendida por instituciones formales⁴, instituciones formales de carácter legal⁵ e instituciones no formales⁶. Esta triangulación es necesaria porque, “la gestión de los sistemas socio-ecológicos, requiere necesariamente de diversidad institucional con el objetivo de mantener la capacidad de generar diversidad de respuestas ante posibles perturbaciones” (Martín *et al.*, 2012, p.110)

Bajo la realidad del cambio climático y los efectos territoriales que este genera, Bennett y Satterfield (2018) aseguran que desde la gobernanza ambiental se puede incrementar la capacidad de los sistemas económico, social y cultural, mientras se gestionan procesos de mitigación y adaptación climática. Esto significa la importancia de entender que el capital natural y sus servicios ecosistémicos deben ser tratados como un bien que es común, pero además finito.

De acuerdo con Smith y Vivekananda (2017) una sociedad que puede manejar sus conflictos y la mayoría de sus desacuerdos, en temas importantes y sin un alto riesgo de violencia, está equipada para adaptarse exitosamente a las consecuencias del cambio climático. De hecho, este proceso podría incluso generar procesos de reconciliación entre las comunidades porque enfrentan una amenaza común que las obliga a unirse y trabajar de manera cooperada. Un objetivo loable en medio del postconflicto colombiano.

Como se ha señalado hasta este momento, solucionar un conflicto, en este caso de índole socioambiental, es uno de los objetivos que se busca alcanzar a través de la paz ambiental y la paz territorial. Por lo tanto, es menester señalar que por conflicto social se entiende una situación en la cual dos o más actores experimentan “incompatibilidad de valores, creencias,

⁴ Mercado

⁵ Legislación, derechos de propiedad y/o acuerdos y convenios

⁶ Familia, valores, normas, creencias, tradiciones

objetivos, posiciones, intereses o necesidades y esta situación puede derivar en fenómenos violentos o no.” (Valencia y Riaño 2017). Y para efectos de esta investigación, estos conflictos sociales surgen por los intereses relacionados con el uso, manejo, exploración, explotación, aprovechamiento del suelo, subsuelo y los recursos naturales. Mientras que, por conflicto ambiental, “una forma de interacción de individuos, grupos, organizaciones y colectividades que implica enfrentamientos, ya sea por el acceso a recursos escasos, por su uso o por su distribución. Entraña un antagonismo o una rivalidad que se genera cuando hay pugna de intereses [...] referidos al entorno, los ecosistemas y a los recursos naturales.” (Rodríguez, 2016)

3. METODOLOGÍA

Las categorías analíticas de esta investigación son la paz ambiental y la paz territorial, y las subcategorías analíticas son la adaptación al cambio climático y los conflictos socioambientales. Para desarrollar el análisis de los casos de estudio, se tuvieron en cuenta tres conceptos fundamentales: cambio climático, identidad y gobernanza ambiental.

El trabajo investigativo es de orden deductivo y cualitativo (procesos sociales). En primer lugar, porque analiza el impacto del punto uno 1 del Acuerdo Final en la resolución de conflictos socioambientales derivados del uso del territorio y la capacidad de adaptación climática de las comunidades y de sus territorios en el marco de la construcción de paz territorial y ambiental en los casos de estudio Antioquia -PATR Urabá y Bajo Cauca y Noreste- y Guaviare -PATR Macarena-Guaviare-. Y, en segundo lugar, porque se realizó a través de fuentes primarias como entrevistas a un grupo seleccionado y representativo de autoridades en temas ambientales, de conflicto armado y postconflicto (ver tabla 1).

El grupo de *stakeholders*, entendido como actores relevantes dentro del proceso de toma de decisiones y de veeduría, tenía que cumplir una de las dos siguientes condiciones: i. Haber tenido una participación en el proceso de formulación, implementación y seguimiento del Acuerdo Final; o, ii. haber actuado o estar actuando como observador no gubernamental de la implementación. Toda vez que su participación y experiencia le genera un valor agregado a la información que es de carácter público, pero sobre todo enriquece la investigación al conocer la información más detallada que muchas veces no queda estipulada en los documentos de análisis o no es de conocimiento general. Teniendo en cuenta los requerimientos previamente citados se consolidaron diez entrevistas que se citan a continuación (Tabla 1).

Tabla 1. Lista de las personas con las cuales se entabló una comunicación personal durante el desarrollo de la investigación.

	Institución	Cargo / Oficina	Lugar	Alcance	Fecha
1	Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	Funcionario convenio PNUD-Minambiente. Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y la Coordinación del Sistema Nacional Ambiental (SINA)	Bogotá	Nacional	Septiembre 27, 2019

2	Fundación Paz y Reconciliación (Pares)	Representante - Coordinador de la Línea Conflicto Paz y Postconflicto	Bogotá	Nacional	Septiembre 19, 2019
3		Representante - Investigador Nacional	Bogotá	Nacional	
4	Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA)	Representante - Coordinador Regional	Bogotá	Antioquia	Septiembre 12, 2019
5	Corporación Autónoma Regional (Corantioquia)	Funcionario - Subdirección de Ecosistemas	Medellín	Antioquia	Septiembre 9, 2019
6		Funcionario - Subdirección de Sostenibilidad y Gestión Territorial	Medellín	Antioquia	
7	Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA)	Representante - Coordinadora Regional	Virtual	Guaviare	Octubre 7, 2019
8	Gobernación del Guaviare	Funcionaria - Oficina de Ordenamiento Territorial	Virtual	Guaviare	Octubre 2, 2019
9	Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS)	Representante - Coordinación Dinámicas socioambientales	Bogotá	Guaviare	Septiembre 19, 2019
10		Representante - Coordinación Dinámicas socioambientales	Bogotá	Guaviare	

Fuente: Elaboración propia.

En total se realizó acercamiento a seis instituciones u organizaciones no gubernamentales distintas, una de carácter internacional, dos de carácter nacional, y tres de carácter regional. A siete personas se les realizó una entrevista semiestructurada con preguntas abiertas, que tenían en la primera parte un núcleo común y en la segunda parte unas preguntas específicas conforme a su experiencia y campo de acción. El registro de las entrevistas se hizo a través de grabaciones que se transcribieron para el caso de los funcionarios de Corantioquia y la Gobernación del Guaviare, y las representantes de la FCDS. Teniendo en cuenta lo anterior, las preguntas genéricas fueron:

1. *¿Por qué no llega eficientemente el Estado a los municipios priorizados de Antioquia/Guaviare?*
2. *¿Cómo se viven los conflictos socioambientales derivados del uso del territorio en estos municipios PDET?*
3. *¿Cómo sigue siendo el control social y la administración de justicia ejercido por las disidencias, nuevos grupos post-farc y bacrim?*

4. *¿Cuál es la percepción de la gente frente a su inmediato futuro? ¿El tema ambiental aparece dentro de sus preocupaciones? ¿Existe conocimiento sobre las consecuencias del cambio climático?*
5. *De acuerdo con tu experiencia, ¿cómo se puede definir la paz territorial y la paz ambiental?*

Para los representantes de la MAPP/OEA las preguntas de profundización giraron en torno a la percepción que tenían las comunidades frente a la implementación del Acuerdo Final y el cambio de las dinámicas de coerción social por parte de otros actores armados ilegales tras la desmovilización de las FARC-EP. Es importante aclarar que ambos representantes solicitaron de forma expresa que la entrevista no fuera transcrita de forma textual, ni allegada ya que, solamente el director de la misión es quien tiene autorización para hablar en nombre de la organización. Por lo tanto, solamente por ser una investigación de carácter académico estaban dispuestos a ayudarme y responder mis inquietudes bajo el compromiso de que las respuestas se utilizarían para el desarrollo analítico de la tesis.

En el caso de las representantes la fundación FCDS, el componente específico hizo hincapié en la eficacia administrativa, la deforestación, las estrategias de defensa del Gobierno nacional y a los conflictos socioambientales que existen en Guaviare. La entrevista se puede leer en el Anexo 3.

Por último, para la funcionaria de la Gobernación de Guaviare, las preguntas particulares versaron sobre la participación de las comunidades en la elaboración de los PDET, PZA, instrumentos propios de planificación territorial del departamento, y en torno al cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016 de la Corte Suprema de Justicia en la que se declara la Amazonía como sujeto de derechos. La entrevista se puede leer en el Anexo 3.

Ahora bien, es importante señalar que surgieron tres excepciones durante este trabajo en campo. La primera de ellas fue con el funcionario del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible quien manifestó que, en vez de responder la entrevista semiestructurada con preguntas abiertas sobre la elaboración del Plan de Zonificación Ambiental [PZA] que se tenía previamente preparada (para ese momento la información era netamente de carácter privado), prefería una conversación a partir de dos presentaciones en Power Point que me compartió al final de la charla (Anexo 1).

Frente a lo anterior, primero se debe señalar que la información sobre cómo se elaboró el PZA sigue siendo de carácter restringido; segundo que el conocimiento de este era de vital importancia para develar y entender el proceso de toma de decisión; y tercero, que los puntos más importantes quedaron registrados en un diario de campo con la información colegida durante la conversación.

La segunda excepción fue con los investigadores de Pares. Los informes periódicos que presenta la Fundación fueron una fuente fundamental para la investigación, por lo tanto, la interacción con ellos se dio bajo una entrevista no semiestructurada consignada en un diario de campo. El objetivo fue ahondar en los datos que tienen registrados sobre los conflictos socioambientales en Antioquia y Guaviare. En este sentido, los investigadores me compartieron la base de datos que hicieron sobre los 179 conflictos a nivel nacional registrados entre 2000 y 2016, y los cuales están asociados a la explotación de recursos naturales no renovables como el petróleo, el oro, el carbón, los acuíferos, el cobalto, el cobre, el níquel, el molibdeno y el hierro, entre otros.

Esta base de datos, usada como fuente secundaria, fue fundamental para profundizar en los conflictos socioambientales que existen en Colombia. Esto, toda vez que, para su elaboración se tuvo en cuenta los datos del Centro de Investigación y Educación Popular [CINEP], el Atlas de Justicia Ambiental [EJAtlas] y el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina [OCMAL]. Además, revisó artículos de noticias e incluyó las variables que no fueron consideradas por el CINEP, EJAtlas y el OCMAL como: la etapa de producción, tipo de extracción y actores del conflicto. La conclusión de la matriz de Pares es que un conflicto puede tener más de un detonante o subcausa. Por último, es importante agregar frente a esta excepción que, el Subdirector de la Fundación Ariel Ávila, fue quien acompañó de manera académica esta investigación.

La tercera excepción fue con los funcionarios de Corantioquia. En el caso de ellos, se realizó una entrevista semiestructurada con preguntas abiertas enfocadas en el ordenamiento territorial de su jurisdicción y la adaptación al cambio climático al interior de esta. Como no tenían la respuesta a todas las preguntas, sugirieron nuevas preguntas durante la entrevista a partir de sus respuestas y además se radico un ‘Derecho de Petición’, como sugerencia de ellos para responder las preguntas a cabalidad. No obstante, tanto las respuestas a dicho derecho como el registro de esta entrevista quedo grabado y transcrito en el Anexo 2. Aclarado este punto, las preguntas iniciales que se formularon fueron:

1. *¿El plan de zonificación ambiental del territorio coincide con el que realizó el Ministerio de Ambiente de Zonificación Ambiental Participativa?*
2. *¿Cuál es el estado de implementación del Eje temático 1 y 3 en las territoriales Panzenú, Zenufaná y Tahamíes?*
3. *¿Cuáles son los procesos de gobernanza forestal y cómo funcionan?*
4. *¿Cómo ha sido la articulación de la línea estratégica 3 “sector agropecuario y forestal resiliente ante el cambio climático” con la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC) y la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques?*
5. *¿Cómo ha sido la articulación entre el Plan Regional para el Cambio Climático y los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET- y los Planes de Acción para la Transformación Regional- PART- en las territoriales Panzenú, Zenufaná y Tahamíes?*
6. *¿Cómo superar las barreras para la implementación que se identifican en el plan en materia económica, capacidad institucional y seguridad en las territoriales Panzenú, Zenufaná y Tahamíes?*
7. *¿Cuál es el mayor aporte de la implementación del Plan Regional para el Cambio Climático para la construcción de paz territorial y paz ambiental en las territoriales Panzenú, Zenufaná y Tahamíes?*

Del proceso de realización de las entrevistas se puede afirmar que las personas mostraron total interés en el tema, les pareció novedoso estudiar la adaptación al cambio climático desde la implementación del punto uno del Acuerdo Final, y por lo tanto muy valioso para el país. También les pareció que investigar sobre estos temas era un reto muy grande y complejo dadas las dinámicas políticas, ambientales, económicas y de violencia que atraviesa Colombia.

Además de las entrevistas, se usaron como fuentes primarias documentos resultantes del proceso de formulación de los instrumentos de planificación creados en el punto uno del Acuerdo Final. Las fuentes secundarias analizadas en la investigación fueron las políticas públicas nacionales y departamentales asociadas al tema de estudio, informes de la Gobernación del Guaviare, del Instituto Kroc, de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos [MAPP/OEA], del Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente [UNEP], de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC],

de la Agencia de Renovación del Territorio [ART], del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [Ideam], de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá [Corpourabá], de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia [Corantioquia], del Observatorio de Bosques de Antioquia, de la Fundación Paz y Reconciliación [Pares], la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible [FCDS]; y, datos estadísticos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], del Departamento Administrativo de Planeación [DNP] y la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia.

Para complementar la revisión bibliográfica se tuvieron en cuenta artículos académicos que se encontraron a través Web of Science y Scopus. Las áreas temáticas seleccionadas fueron: cambio climático, postconflicto, conflicto armado, adaptación al cambio climático, *'peacebuilding'* y *'environmental peace'*. Es necesario señalar que la temática que se abordó en esta investigación es también materia de construcción en el ámbito académico, por lo tanto, la bibliografía específica sobre 'cambio climático y postconflicto' o 'cambio climático y conflicto armado' es muy limitada. Y en ese sentido las variables de paz ambiental y paz territorial también.

No obstante, es importante señalar que la información registrada sobre procesos de postconflictos y manejos de recursos naturales que han tenido lugar diferentes países de África fue importante para el análisis de los casos de estudio y las propuestas conceptuales que se presentan sobre paz ambiental y territorial. De forma particular la bibliografía que se tuvo en cuenta fue la que ha desarrollado la organización *'Environmental Peacebuilding Association'*, una red global integrada por investigadores, profesionales y tomadores de decisiones. Su objeto de estudio es la gestión de los recursos naturales en entornos afectados por los conflictos - armados y no armados-.

Con el fin de visibilizar gráficamente algunos asuntos de relevancia del estudio, se elaboraron mapas con el programa ArcGIS 10.7 y QGIS 3.16.1. Las capas que se usaron fueron: "Frontera Agrícola 2019" de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria [UPRA]; "Reservas Forestales" y "Bosque No Bosque año 2016" o deforestación del Sistema de Información Ambiental de Colombia [SIAC]; "Densidad de Cultivos de Coca 2018" del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos [SIMCI]; las capas de los Parques Nacionales Naturales de Colombia del Registro Único Nacional de Áreas Protegidas. El resto de las capas: vulnerabilidad y adaptación al cambio climático, conflictos sociales, títulos

mineros y solicitudes de formalización, presencia de grupos armados organizados y territoriales ambientales, se elaboraron a partir de la bibliografía revisada.

Por último, es importante resaltar que se realizó y publicó un artículo de los resultados del caso de estudio de Antioquia, en la revista académica 'Estudios Políticos' de la Universidad de Antioquia. El artículo "Conflictos socioambientales en Antioquia tras la implementación del Acuerdo de Paz. Entre la construcción de la paz territorial y de la paz ambiental", se encuentra disponible en versión HTML y PDF. Así mismo, cuando se terminó de escribir esta tesis de doctorado, el subcapítulo de Guaviare estaba en proceso de revisión para ser incluido en el libro "El balance del Acuerdo de Paz cinco años después de la firma", escrito por mi supervisor colombiano.

4. RESULTADOS

4.1. POSTCONFLICTO Y CAMBIO CLIMÁTICO, UNA MEZCLA DE DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA COLOMBIA

Por más de cien años el desarrollo económico ha modificado y transformado el paisaje a sus necesidades (Klein, 2015; Koensler y Papa, 2013; Leonard, 2010). Este proceso, que se conoce como cambio global ha generados dos consecuencias importantes: pérdida de biodiversidad y cambio climático de origen antropogénico. Desde hace más de tres décadas diferentes autoridades⁷ han señalado que los países en proceso de desarrollo son los más vulnerables.

Colombia no solo hace parte del grupo de ‘los más vulnerables’, también se caracteriza por ser uno de los países más ricos en diversidad biológica y cultural en el mundo. Tiene una cobertura boscosa de 535 km² y de esta, 142,682 km² -terrestres y marinas- hacen parte de las áreas naturales del Sistema de Parques Nacionales Naturales (Minambiente, 2018a; PNN, s. f. a). A pesar de estas posibles ventajas para procesos de adaptación y resiliencia al cambio climático, su posición geográfica y su dependencia económica en el primer sector lo hacen muy vulnerable a las consecuencias territoriales de esta amenaza.

Adicionalmente existen factores históricos que contribuyen a los impactos del cambio climático tales como: procesos legales de colonización -ganadería extensiva y expansión de la frontera agrícola-; economías ilícitas o economías de guerra -cultivos ilícitos, extracción ilícita de minerales y madera- (Correa, 2004); y, conflicto armado y violencia rural (Ideam *et al.* 2017). De manera particular, estos factores no solo han contribuido a la transformación y al cambio del paisaje, sino que también, han alterado el uso del suelo conforme a su vocación. Ambos elementos han facilitado el surgimiento de conflictos socioambientales, los cuales tienen los siguientes detonantes: disponibilidad del recurso hídrico, uso del suelo, alteraciones en la forma de vida, manejo de desperdicios, emisiones o contaminación, daños a la salud y pérdida de biodiversidad -como consecuencia de la deforestación- (Valencia y Riaño, 2017).

Las causas previamente citadas pueden crear nuevas espirales de violencia en escenarios proyectados de cambio climático. A su vez disminuyen la capacidad de adaptación de las

⁷ Reporte del Club de Roma -Límites al crecimiento y Manifiesto por la supervivencia- en 1972. Reporte Charney en 1979. Naciones Unidas: Conferencia en Estocolmo en 1972; Primera Conferencia del Clima en 1979; Cumbre de la Tierra en 1992; Protocolo de Kyoto en 1997; Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en el 2002; Acuerdo de Paris en 2015. Panel Intergubernamental de expertos en Cambio Climático, entre otros.

comunidades más vulnerables frente a los efectos territoriales más adversos de esta amenaza. En Colombia, los dos fenómenos naturales que se intensifican son El Niño -temporada se sequía- y La Niña -temporada de lluvias-.

En el primer caso si la respuesta del país sigue siendo reactiva y no se toman las acciones pertinentes para adaptar a las comunidades y sus territorios, habría una reducción económica anual en el crecimiento del PIB equivalente al 0,7% (Melo *et al.* 2017). De este porcentaje, el 0,6% representa la reducción del abastecimiento hídrico en un 20%, lo que a su vez podría ocasionar un aumento del 4% en el precio de la energía. El 0,1% restante equivale a la pérdida de los servicios ecosistémicos que produce el bosque, a raíz de la pérdida de cobertura vegetal (Melo *et al.* 2017). En lo que respecta a La Niña, el Departamento Nacional de Planeación [DNP] ha señalado que entre 2011 y 2100 la intensidad de este fenómeno puede dejar una pérdida económica estimada del 0,49% del PIB (BID, Cepal y DNP 2014).

Teniendo en cuenta esto, es importante entender el cambio climático como un problema ambiental con importantes repercusiones socioeconómicas y multiplicador de conflictos socioambientales en el territorio. En este sentido, un proceso de adaptación demanda una transformación completada desde y del ordenamiento territorial. El marco propicio para transformar los territorios a partir de cambios estructurales, y de paso adaptarlos a los efectos del cambio climático, es el punto uno ‘Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral’ del Acuerdo Final.

Al mismo tiempo, el Acuerdo Final es una oportunidad para, por un lado, reconocer y demostrar que el medio ambiente y la planificación territorial se complementan mutuamente. Y por el otro, corregir o mejorar elementos que dificultan el cumplimiento de la norma en los territorios. Por ejemplo, en la norma la planificación está regida por determinantes ambientales, no obstante, en la *praxis* se ha develado que la subsistencia y la conservación del medio ambiente no puede depender de figuras de protección altamente restrictivas puesto que, en varios casos se está produciendo un efecto adverso -caso de estudio Guaviare-.

En este orden de ideas, el medio ambiente -como sujeto- y la planificación territorial -como mecanismo- son ejes fundamentales para alcanzar una política de adaptación climática satisfactoria (Pachón, Bokelmann y Ramírez, 2016; Sánchez, Gallardo y Cella, 2016). Y a partir de dicha conjugación, es viable contribuir a un desarrollo sostenible integral en el cual se dinamizan oportunidades económicas equitativas a través de medios de vida sostenibles (MinAmbiente 2018a; Rodríguez, Rodríguez-F y Durán, 2017).

En este sentido, el reto es maximizar las oportunidades creadas después de la firma del Acuerdo Final -como es BanCo2 o las iniciativas que promueven la restauración ecológica- en medio de: (a.) los efectos territoriales del cambio climático; (b.) la falta de recursos económicos; (c.) la amenaza de los Grupos Armados Organizados [GAO] en áreas calientes de biodiversidad; y (d.) el postconflicto⁸. Este último que se desarrolla a su vez en medio de economías de guerra y el surgimiento de nuevos conflictos territoriales. Todo esto en un contexto nacional ambiental en el que el 30% de la biodiversidad está en gran peligro como resultado de tensiones y amenazas externas (MinAmbiente, 2018b).

Por lo tanto, la implementación del punto uno y los instrumentos de planificación territorial que creó pueden ayudar a la adaptación al cambio climático, mientras se promueve el desarrollo sostenible, se reduce la pérdida de biodiversidad y se reduce la posibilidad de nuevos conflictos violentos.

Con esto en mente, este primer subcapítulo de resultados tiene como objetivo analizar la efectividad y el *statutos quo* de los instrumentos de planificación territorial desde dos interrogantes: (i.) cómo en la práctica son una verdadera oportunidad para solventar los problemas socioambientales en el periodo del postconflicto; y (ii.) cómo facilitan la creación de estrategias territoriales de adaptación al cambio climático. Dicho esto, el subcapítulo tiene cinco apartados, en el primero de ellos se hace una explicación general del Acuerdo Final; en el segundo se explica la vulnerabilidad al cambio climático que tiene el país y la conflictividad socioambiental; en el tercero se presentan las principales estrategias del Gobierno actual asociadas a este tema y los principales retos que aún debe superar. Después de tal contextualización, en el cuarto apartado se presentan los primeros resultados de la investigación y una evaluación general de la implementación del punto uno del Acuerdo Final. En la última parte se presentan las consideraciones finales.

⁸ Para efectos prácticos de esta tesis, en el caso de Colombia el postconflicto hace alusión a la superación del conflicto armado con las FARC-EP, ya que, el conflicto armado con el grupo guerrillero Ejército de Liberación Nacional [ELN] continúa vigente. Además, hay otros grupos criminales con los que existe una confrontación militar abierta.

4.1.1. Acuerdo Final para terminar el conflicto armado y construir una paz duradera y estable

El proceso para terminar por la vía política la confrontación armada con las FARC-EP se desarrolló en tres fases. La Fase 1 ‘Exploratoria’ comenzó el 7 de agosto de 2010 y finalizó el 26 de agosto de 2012, con la firma del acuerdo sobre los seis puntos que conformaron la Agenda de Negociación. La Fase 2 ‘De negociación’ tuvo una duración de cuatro años, y data del 18 de octubre de 2012 con la Instalación de la Mesa de Conversaciones en Oslo, Noruega, hasta el 24 de noviembre de 2016 con la firma del Acuerdo Final. No obstante, es importante traer a colación lo que paso antes de la firma final.

Dos meses antes, el 26 de septiembre de ese mismo año se firmó el ‘Acuerdo General’ en Cartagena y en presencia de diferentes representantes de la sociedad civil y la comunidad internacional, incluido el entonces Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki-Moon. Sin embargo, esto fue más un acto simbólico ya que para refrendar y darle legitimidad al Acuerdo, los colombianos tenían que ir a las urnas y votar el plebiscito. Este fue el mecanismo de participación que se escogió y acordó desde el principio.

El 2 de octubre de 2016 se realizó el plebiscito. La pregunta que los ciudadanos tuvieron que responder: “¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?”. La ciudadanía tenía que votar “Sí” o “No”. La última respuesta fue la que ganó con el 50,2% de los votos. A partir de ese momento el sector político que promovió el “No” fue invitado a la mesa de Negociación en La Habana. Después de varias reuniones, el 24 de noviembre se firmó el Acuerdo Final en Bogotá D.C. en un evento solemne. Al día siguiente comenzó la Fase 3 ‘Construcción de una paz estable y duradera’, la cual tiene una duración estimada de 15 años de acuerdo con el Plan Marco de Implementación (Conpes 3932, 2018).

El Acuerdo Final contiene cinco puntos específicos y uno procedimental. Los puntos son:

I. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral [RRI]. Se destacan dos aspectos fundamentales. Primero se acordó bajo cuatro pilares básicos: (i) Dar acceso y uso de la tierra de forma cuantitativa y cualitativa; (ii.) Elaborar y desarrollar los PDET; (iii.) Crear planes nacionales en el área rural cuyo objetivo es lograr una reducción radical de la pobreza y la extrema pobreza (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018b); y, (iv.) Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.

El segundo aspecto es el objetivo que se trazó. Su razón de ser es alcanzar una transformación estructural real del campo a través de la vocación del uso del suelo y la protección de las Áreas de Especial Interés Ambiental [AEIA]. Para tal fin se crean dos instrumentos de ordenamiento territorial:

a. Plan de Zonificación Ambiental [PZA]: define y delimita la frontera agrícola. Además, actualiza y amplía el inventario de las áreas ambientales que deben tener un manejo ambiental especial como: “zonas de reserva forestal, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos” (Acuerdo Final, 2016, p. 20). El objetivo es proteger la biodiversidad y el derecho progresivo al agua de la población a partir de su uso racional. Así mismo, el PZA es una referencia obligatoria para el diseño de planes y programas que promueven el desarrollo de las comunidades rurales. De manera paralela guía el desarrollo de los programas de reasentamientos humanos (Gobierno Nacional de Colombia, 2017).

b. Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial [PDET]: su objetivo es “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad” (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 22). Su construcción se dio en dos niveles: vereda y municipio. El primero porque se estipuló que su elaboración tenía que hacer desde la unidad territorial y administrativa más pequeña. Después de esto, a nivel municipal se recogieron y consolidaron todas las propuestas de las comunidades que servirían como insumo para los Planes de Acción para la Transformación Regional [PATR].

Es así como los PATR son construidos por las comunidades y las autoridades locales para hacer operacionales a los PDET. Se convierten en el resultado de los procesos de planificación territorial en todos los niveles del ordenamiento que consagran las iniciativas finales planteadas por las comunidades y que deben ser implementadas. Por lo tanto, el PATR contempla el enfoque territorial de las comunidades rurales, sus características *in situ* y sus necesidades; esto hace que sea un plan dinámico, sujeto de agregar o actualizar nuevos proyectos. Tiene una durabilidad de 15 años y su financiación se basa en la sostenibilidad fiscal.

II. Participación política: Apertura democrática para construir la paz. Su objetivo es incorporar nuevos partidos en el escenario electoral y político, y crear circunscripciones especiales de paz para las zonas más afectadas por el conflicto -es decir, 16 curules que representan a las 16 subregiones PATR-. Además, los miembros de la extinta FARC-EP quedan habilitados para crear un nuevo partido político que pueda participar en los procesos de elección popular.

III. Fin del conflicto. Está conformado por cuatro apartados (i.) Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, y dejación de las armas; (ii.) Reincorporación de los exguerrilleros a la vida civil; (iii.) Obligaciones de los excomandantes guerrilleros e integrantes de los órganos directivos del nuevo partido político para garantizar la correcta ejecución y la estabilidad del Acuerdo Final; y, (iv.) Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales.

IV. Solución al problema de las Drogas ilícitas. Promueve una nueva forma de abordar el fenómeno del uso de las drogas a partir de un enfoque de salud pública. Así mismo, crea rutas para la consolidación de economías legales en los territorios y coloca en marcha el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito [PNIS], el cual se implementa en el marco y como parte de la RRI. De igual modo, tiene como objetivo contribuir a las transformaciones estructurales de la sociedad rural, de manera particular a través de la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y el cierre de la frontera agrícola.

V. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto. Establece el ‘Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición’ que incluye la Jurisdicción Especial para la Paz.

VI. Implementación, verificación y refrendación. Se crea la ‘Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final’ [CSIVI], que está integrada por miembros del Gobierno Nacional y de las FARC.

Por otro lado, desde el sector internacional participan tres actores claves. (i.) La misión de verificación de Naciones Unidas en Colombia que está a cargo de vigilar la implementación del Acuerdo Final. (ii.) La Organización de Estados Americanos a través de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia [MAPP/OEA] que monitorea las dinámicas de los territorios en los que tiene presencia, y acompaña a las comunidades en sus procesos -ejercicio de derechos fundamentales y la construcción de la paz-. Y, (iii.) el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame en Estados Unidos, que le hace seguimiento a la implementación del Acuerdo Final.

4.1.2. Vulnerabilidad al cambio climático y conflictividad socioambiental

De acuerdo con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [Ideam] la mayoría de los entes territoriales tiene un riesgo muy bajo (52,8%) y solo pocos tienen un riesgo muy alto (6,68%), aun así, todo el territorio colombiano es vulnerable a los efectos del cambio climático (Ideam *et al.*, 2017). Algunos factores pueden incrementar la vulnerabilidad de las comunidades locales, por ejemplo, la expansión desordenada de la frontera agrícola, la falta de articulación y coordinación entre las instituciones del Estado, y la ausencia histórica de políticas claras de ordenamiento territorial, o paradójicamente la gran cantidad de figuras de ordenamiento ambiental, que han conllevado a la deforestación y a la degradación de la biodiversidad (Ideam *et al.*, 2017). Estas variables tienen un impacto en los asentamientos humanos ya que, pueden disminuir la capacidad de adaptación al cambio climático e intensificar los conflictos socioambientales en tiempos de estrés ambiental (Link *et al.*, 2017).

En Colombia 32'794.351 hectáreas (28%) tiene conflictos asociados al uso del territorio (Rodríguez, Rodríguez-F, y Durán, 2017). Actualmente, el 17% del territorio nacional está sobreutilizado y el 13% subutilizado (MinAmbiente, 2017; Morales, 2017). Por ejemplo, el 56% de la superficie total utilizada para la ganadería no es apta para tal fin, mientras que, del total del suelo con potencial agrícola sólo se utiliza el 24%. (Gobierno Nacional de Colombia, 2017). Al mismo tiempo, el país tiene un área total de reserva forestal del 50%, y en diferentes partes del territorio la ganadería se ha sobrepuesto sobre la vocación del uso del suelo forestal.

Los conflictos por el uso del territorio se han convertido en conflictos socioambientales. De conformidad con la Fundación Paz y Reconciliación [PARES], entre 2000 y 2016 se registraron 179 conflictos. La clasificación y el análisis que realizaron estableció que las causas de los conflictos sociales fueron: social -83,2%-, económica -70,4%-, medio ambiente -57,5%-, gobernanza de los recursos -57,0%- y conflicto armado -21,8%- (Valencia y Riaño, 2017). En cuanto a las subcausas, el agua es la más recurrente, estuvo presente en uno de cada dos conflictos. De manera particular, esto puede intensificarse porque se espera que a 2022 la demanda del recurso hídrico aumente hasta un 80%.

Es imperativo dejar claro que, el resultado final de la matriz de Pares arrojó que un conflicto puede tener más de un detonante o subcausa, por ello, cuando se suman los porcentajes

el resultado jamás dará 100% (Tabla 2). Dicho esto, en total, 16 subcausas⁹ estuvieron presentes en más del 10% de los conflictos sociales, la mayoría de ellos son causas ambientales. Nueve de ellas son factores de riesgo que aumentan la vulnerabilidad de los asentamientos humanos ante el cambio climático (Tabla 2).

Tabla 2. Subcausas de los conflictos sociales registrados de 2000 a 2016 en Colombia y que son factores de riesgo ante el cambio climático.

Subcausas	No. de casos	% total de los conflictos sociales
Agua	88	49%
Suelo	61	34%
Biodiversidad	48	27%
Uso del suelo y modelo de dlo. económico	44	25%
Alteración de los modos tradicionales de vida	40	22%
Capacidad institucional	36	20%
Daño a la salud	30	17%
Gestión de los residuos	26	15%
Emisiones	22	12%

Fuente: Elaboración propia a partir de Valencia y Riaño (2017)

Las causas de los conflictos sociales se deben abordar desde una perspectiva de riesgo ante el cambio climático, y mucho más en la etapa de transición en la que se encuentra Colombia. Esto porque el cambio climático exacerba los conflictos sociales y ambientales existentes, y puede llegar a generar nuevas espirales de violencia (Matthew y Hammill, 2012).

4.1.2.1. *Importancia de los instrumentos de ordenamiento territorial en la adaptación climática*

Como ya se señaló en el capítulo tres, Gernot Wagner y Martin Weitzman (2016) afirman que el cambio climático es un problema de manejo de riesgos que debe ser abordado como un problema de política pública. En este sentido, las autoridades locales y su población se reconocen como los actores principales para mitigar y adaptar su asentamiento ante los efectos territoriales del cambio climático. La planificación del uso de los recursos, como el suelo o la

⁹ Las 16 sub-causas fueron: agua, prácticas laborales y trabajo decente, consecuencias económicas indirectas de la actividad; violación de los Derechos Humanos (que no tengan relación con el conflicto armado); suelo; presencia de las empresas en la región; biodiversidad; incumplimiento de los acuerdos por parte de las empresas, ordenamiento territorial y modelo económico de desarrollo; alteración de los modos tradicionales de vida; capacidad institucional; daños a la salud; gestión de los residuos; descentralización; emisiones; y, materiales.

tierra y el agua, es el primer paso para prevenir posibles conflictos derivados de externalidades naturales -como el cambio climático- y las necesidades económicas -por ejemplo, el uso del agua para autoconsumo, minería o energía-.

La Ley 1523 de 2012 define la gestión del riesgo como el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes, que permite impedir o evitar que este se genere, se pueda reducir o controlar si ya existe. Estas acciones tienen el propósito de contribuir a la seguridad, el bienestar y la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible. Por ello, los planes de ordenamiento territorial tienen que integrar un análisis de riesgo biofísico, económico y socioambiental en sus diagnósticos. En este sentido, hay al menos dos leyes que son fundamentales para abordar el cambio climático como un problema de gestión de riesgos. Una es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), que dicta las normas para la gestión política y administrativa a nivel nacional. La segunda es la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997), que establece un mandato para que todos los municipios formulen los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Estos planes o esquemas son un conjunto de acciones concertadas de planificación política, administrativa y física entre la administración municipal y el pueblo. Su objetivo es orientar el desarrollo del territorio teniendo en cuenta el medio ambiente, y las tradiciones históricas y culturales.

Ahora bien, la formulación de los POT está sujeta al Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas [POMCA], una norma de superior jerarquía que marca las directrices de la planificación. El POMCA tiene como finalidad planificar de manera coordinada y participativa, con las personas que viven el área de influencia de la cuenca, el uso del suelo, el agua, la fauna y la flora (Decreto 2811, 1974). Entonces, si tenemos que hacerle frente al cambio climático y a sus consecuencias como un problema de gestión de riesgos, los POMCA y los POT son los instrumentos indicados. Normativamente están vinculados al desarrollo de una planificación asertiva y a una gestión ambiental sostenible del territorio (Calderón y Frey, 2017).

De acuerdo con el Ideam la mayoría de los municipios colombianos tienen o un riesgo climático muy bajo (37,0%) o un riesgo climático medio (33,3%), muy pocos tienen un riesgo muy alto (1,3%). El resto de los entes territoriales tienen un riesgo climático bajo (19,4%) y un riesgo climático alto (8,8%) (Ideam *et al.*, 2017). No obstante, Colombia es el décimo país en el mundo con mayor riesgo económico debido a los desastres naturales; además, tiene la tasa más alta de desastres recurrentes causados por fenómenos naturales (600 anuales) en América

Latina (Rodríguez *et al.*, 2015). A esto hay que añadir que, el 84,7% de la población y el 86,6% de los activos se encuentran en zonas expuestas a dos o más peligros naturales (Rodríguez *et al.*, 2015). Si el uso del suelo y la gestión del territorio fuese un proceso integral y armónico, los municipios tendrían un menor riesgo frente al cambio climático.

En la *praxis* los territorios están expuestos a fenómenos naturales per se. A menudo, estos riesgos naturales se derivan de intervenciones antrópicas en la alteración y cambio del paisaje que no están permitidas en el POT. Por ejemplo, las consecuencias que genera la deforestación de un punto caliente de biodiversidad, o el desarrollo de una actividad legal extractivista en municipios que no contemplan la minería en su POT. Este tipo de alteraciones territoriales y paisajística como resultado del desarrollo de actividades productivas terminan creando conflictos sociales.

León Valencia y Alex Riaño (2017) afirman que muchas comunidades, a pesar de sus condiciones de vulnerabilidad económica y social, han generado acuerdos sobre lo que quieren en su territorio. Municipios como Piedras, Ibagué y Salento -en contra de la minería-, y San Martín -en contra del *fracking*-, entre otros, son ejemplos de manifestaciones y protestas sociales y políticas. Muchos territorios del país han sido testigos de cómo su desarrollo es un proceso altamente conflictivo. Por lo tanto, es perentorio armonizar y conciliar el uso del suelo y los conceptos de desarrollo a través de los POMCA, los POT y los planes de adaptación al cambio climático, donde las opiniones de las comunidades en las decisiones que los van a afectar sean lo más vinculantes posibles.

4.1.2.2. *Resolución de los conflictos socioambientales asociados al uso del territorio antes del Acuerdo Final*

Hubo dos actores claves encargados de resolver este tipo de conflictos cuando surgían (a) entre las comunidades de un mismo territorio -por ejemplo, campesinos versus mineros-; y (b) entre los diferentes niveles de autoridad institucional y las comunidades. El primer actor es del orden legal, la Corte Constitucional, la cual ha tenido un rol decisivo en la articulación entre el ordenamiento territorial, el desarrollo extractivista y los conflictos socioambientales.

Ahora bien, el tema tratado encuentra en la Constitución de 1991 el marco institucional y normativo superior en el cual se definen dos actores: (i.) la Corte Constitucional, creada como el máximo tribunal que tiene a cargo interpretar la misma Constitución y las leyes (en sentido

material y en sentido formal), para garantizar la supremacía de la primera¹⁰; y (ii.) el Estado, como titular del derecho de propiedad sobre los recursos naturales no renovables y el subsuelo¹¹.

La mención de la Corte Constitucional como primer actor tiene el sentido de resaltar que, en el ejercicio de su función primordial de ser la guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, sus decisiones son determinantes en la definición del contenido y el alcance de los principios, reglas y valores de la Carta y, como consecuencia, delimitan igualmente el contenido, el alcance y la interpretación de las normas inferiores.

A lo largo del tiempo, la Corte Constitucional sigue siendo el actor principal en la resolución de los conflictos socioambientales derivados del uso del suelo y de la explotación y el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables. Su papel es transversal y de una importancia relevante e innegable en los desarrollos legislativos, en la adopción de políticas públicas, en el ejercicio de las competencias de las autoridades nacionales y territoriales y en el ejercicio del derecho fundamental de participación.

El segundo actor desde la normativa sería el Estado. La jurisprudencia de la Corte Constitucional lo ha definido así - con referencia a la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables -, inicialmente, afirmando que “[...] la Carta utiliza la palabra Nación cuando se refiere a las competencias propias de las autoridades centrales, mientras que la palabra Estado denota en general el conjunto de todas las autoridades públicas”. (Corte Constitucional, 1997); y más adelante, incorporando a esa categoría “[...] el conjunto de todas las autoridades públicas, a todos los colombianos y a todas las entidades territoriales” (Corte Constitucional, 1997)¹².

En virtud de esta definición, la explotación del subsuelo y de sus recursos no renovables, es un asunto de interés nacional, y tal consideración incide en las competencias de las autoridades territoriales sobre el uso del suelo y sobre el ejercicio del derecho a la participación, y fundamenta – en la teoría - la exigencia de la aplicación de los principios constitucionales de concurrencia, coordinación y subsidiariedad.

¹⁰ Constitución Política, artículo 4º: «La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. [...]» / Artículo 241: «A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo [...]».

¹¹ Constitución Política, artículo 332: «El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.»

¹² Por ejemplo: las sentencias C-983 de 2010 y C-331 de 2012 (citadas en la sentencia SU095-18)

Las consideraciones precedentes y la identificación de los actores mencionados, permiten encontrar en la sentencia SU095-18 los criterios de interpretación que inciden en los asuntos y conflictos socioambientales en forma obligatoria para todos, puesto que se trata de una sentencia de unificación, es decir, con efectos *inter comunis*, lo cual significa que obliga como precedente a las autoridades, a los operadores judiciales y a los ciudadanos y, por supuesto, recoge, modifica o excluye, las anteriores decisiones de tutela adoptadas en los casos concretos con efectos solo entre las partes.

Respecto del tema sustancial, esto es, la convocatoria a consultas por parte de las autoridades locales, para que los ciudadanos manifiesten su aceptación o rechazo a las explotaciones mineras, y la repercusión de esto en la autonomía que tienen los entes territoriales sobre el ordenamiento territorial, la Corte repasa sus fallos de tutela y decisiones de constitucionalidad y hace una nueva lectura del conjunto de las disposiciones constitucionales y las leyes estatutarias en materia de competencias de las autoridades nacionales y territoriales.

Sin desconocer que la línea jurisprudencial en torno al concepto de Estado no varía en cuanto a entender que incluye a la Nación, las entidades territoriales y sus respectivas autoridades, en esta sentencia SU095-18 hay un cambio de énfasis en el elemento central de los pronunciamientos anteriores: el uso del suelo deja de ser el eje de la interpretación constitucional para la explotación del subsuelo y sus recursos no renovables por cuanto esa explotación es vista como de interés para todos y- como lo señala la sentencia – han sido creadas varias entidades en el nivel nacional, sector de minas y energía, con las competencias para adelantar los procesos de identificación de áreas de explotación, concesión de títulos mineros y de licencias ambientales, entre otros.

Por consiguiente, fallos anteriores de tutela, entre los que se destacó la T-445-16 por el reconocimiento del derecho de los municipios - y la competencia de los alcaldes - para realizar consultas populares y garantizar así el derecho de los ciudadanos a pronunciarse sobre asuntos de su directo interés, perdieron vigencia.

La sentencia SU095-18 se refiere de manera reiterada a las decisiones de la Corte Constitucional, tanto de tutela como de constitucionalidad, en razón de las cuales se incorporaron en los reglamentos de las entidades nacionales, algunos mecanismos, requisitos y procedimientos orientados a garantizar tanto la concurrencia de las autoridades territoriales

como la participación ciudadana en las actuaciones que dan curso a peticiones de títulos mineros o de explotación de otros recursos naturales.¹³

Sin embargo, la sentencia SU095-18, no puede dejar de reconocer que:

(i) estos mecanismos se limitan a reuniones informativas con las comunidades, (ii) los resultados de dichas reuniones son simplemente insumos para la autoridad ambiental, quien no se encuentra obligada a tenerlos en consideración al momento de otorgar las autorizaciones ambientales y por tanto, ello implica que (iii) ninguno es efectivo para llegar a acuerdos vinculantes y compromisos con las comunidades asentadas en las zonas de operación y que puedan ser afectadas por la misma.

A lo cual agrega que las organizaciones sociales en las audiencias públicas se refieren a:

[...] la falta de eficacia de los instrumentos de participación de las comunidades tanto en la etapa de concesión de hidrocarburos o de minería, así como en la de licencia ambiental -y que- [...] Ello ha llevado a las comunidades a hacer uso de la consulta popular. (Corte Constitucional, 2018)

No obstante, la sentencia interpreta la consulta, como mecanismo de participación ciudadana, con estricto apego a la Ley 134 de 1994, de manera que solo podría ser convocada por el alcalde municipal cuando se trata de asuntos relativos al municipio. A esa conclusión llega la Corte a pesar de extenderse en los fundamentos teleológicos, políticos, constitucionales y de derecho internacional, acerca de la participación ciudadana.

Por supuesto, debe reconocerse en la sentencia SU095-18, la argumentada explicación de la coexistencia de las autoridades nacionales y las entidades territoriales como parte de la esencia del concepto de Estado, y su corolario de aplicación obligatoria de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad.

Pero igualmente deben sopesarse sus efectos: (i.) en el ejercicio de las competencias de los municipios en materia de uso del suelo – no puede desconocerse el impacto de la extracción minera en dicho uso -; y (ii.) en el ejercicio de los derechos de las personas – habitantes y ciudadanos – al ambiente sano y a participar en los asuntos que los afectan.

¹³ Cfr., por ejemplo, en la sentencia SU095-18, el punto «4.3 Regulación del sector hidrocarburos y minero», en el que se citan las sentencias C-123 de 2014 y C-389 de 2016, sobre el Código de Minas, para destacar que por razón de ellas, «en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política...» y que « la autoridad minera deberá (...) establecer un procedimiento que asegure la participación ciudadana, sin perjuicio de la especial de los grupos étnicamente diferenciados.»

En la realidad, la Corte Constitucional cumple un rol decisivo en la articulación del ordenamiento territorial, el uso del suelo, desarrollo extractivista y los conflictos socioambientales. Asimismo, tales conflictos, asociados al uso del suelo y a la actividad minera, continúan vigentes. Por su parte, el Estado no ha cumplido ese papel de segundo actor ya que, en la realidad este ha ayudado a profundizar los conflictos socioambientales en muchos casos, tal y como se mostrará en los casos de estudio Antioquia y Guaviare.

Como consecuencia, el segundo actor que solucionaba los conflictos socioambientales locales fueron las FARC-EP. En muchas áreas en las que tuvo presencia su influencia se vio reflejada hasta en la política de ordenamiento territorial. Por ejemplo, en la cuenca del río Caquetá, impusieron prohibiciones de caza y delimitaron las áreas para cultivar. En otras regiones, las FARC-EP aplicaron un código en el que se estipulaba dónde y cómo hacer minería, caza y pesca; y se castigaba la recolección indebida de madera, la desviación de los cauces de agua y la comercialización de la fauna silvestre. Todo este *modus operandi* respondía a una estrategia netamente militar.

Las medidas previamente citadas fueron respetadas por las comunidades que vivían en las zonas de influencia y de control del extinto grupo (Pares, 2017; Valencia y Ávila, 2016), sin ningún tipo de queja o duda. En este sentido muchas comunidades se vieron inmersas y convivieron con normas oficiales y no oficiales -pero que legitimaban-, sobre el uso y la distribución de los recursos naturales (Linke *et al.*, 2017).

Siguiendo esa lógica, las FARC-EP también se comportaron como agentes forestales por razones económicas y militares. Utilizaron estratégicamente la selva como: (a) escondite para construir sus campamentos y esconder a las personas secuestradas; (b) escenario para construir rutas para el tráfico y comercio de armas y drogas; y (c) espacio de control territorial (Correa, 2004). Debido a esto, la guerrilla se consolidó históricamente como un agente de control contra los fenómenos de acaparamiento de tierras, y la tala legal e ilegal de los bosques (Pares, 2018a).

4.1.2.3. *Resolución de los conflictos socioambientales asociados al uso del territorio después del 24 de noviembre de 2016*

La firma del Acuerdo Final no es la panacea para todos los conflictos que tiene Colombia. Sin embargo, el punto uno es un primer paso, muy importante, para cerrar la brecha entre el escenario ideal para la paz ambiental y territorial y los conflictos socioambientales derivados

del uso del suelo -los actuales y los que se pueden llegar a generar-. Ya que, el camino de regreso a la paz es hecho por la gente y por los lugares (Bremond, 2013).

En este sentido, la reincorporación de las FARC-EP a la sociedad significó que este grupo armado ilegal no podía seguir siendo un agente regulador de normas y soluciones para los conflictos. Por ello, las autoridades locales, regionales y nacionales tenían la obligación de llegar y llenar esos vacíos de poder, y así canalizar los conflictos existentes hacia soluciones productivas.

Para generar procesos de adaptación al cambio climático, aprovechando la coyuntura política, es también fundamental que esos vacíos de poder sean captados por la institucionalidad. Pero no de cualquier tipo, sino una que sea fuerte que sea capaz de enfrentar las consecuencias del cambio climático desde la gestión y manejo de riesgos que argumentan Wagner y Weitzman.

Desde la normativa, el punto uno cataliza respuestas institucionales y estatales a necesidades focalizadas que pueden llegar a mitigar los conflictos socioambientales y, en el caso más deseado, anularlos. Pero también, sin ser la intención del Acuerdo Final, se puede ver como una política que mitiga riesgos climáticos y genera estrategias de adaptación. La formulación de los nuevos instrumentos de planificación, son en sí mismo lo que Julie Maldonado (2014) plantea sobre la adaptación al cambio climático: estructuras de gobernanza que apoyan los esfuerzos de adaptación *in situ* de las comunidades.

Teniendo en cuenta lo anterior, tanto la resolución de los conflictos socioambientales como la adaptación al cambio climático -a partir de la implementación del punto uno-, se desarrollan en medio de un sistema complejo como es el postconflicto colombiano. Una etapa de transición que hereda una conflictividad socioambiental activa en la cual interactúan poderes económicos y políticos, mientras se subestiman las necesidades ambientales. Por esta razón, la adaptación termina siendo sensible a los conflictos socioambientales existentes, mientras que la construcción de la paz (ambiental y territorial) y el desarrollo son sensibles al clima, tal y como afirman Smith y Vivekananda (2017).

En este sentido, hasta el 2016 el 25% de los conflictos sociales fueron causados por el uso y manejo del suelo, y el modelo de desarrollo económico. No obstante, a través del PZA y los PDET se puede hacer un manejo sostenible del capital natural, a partir de una protección real concertada de los recursos naturales finitos y de una promoción racional de los servicios

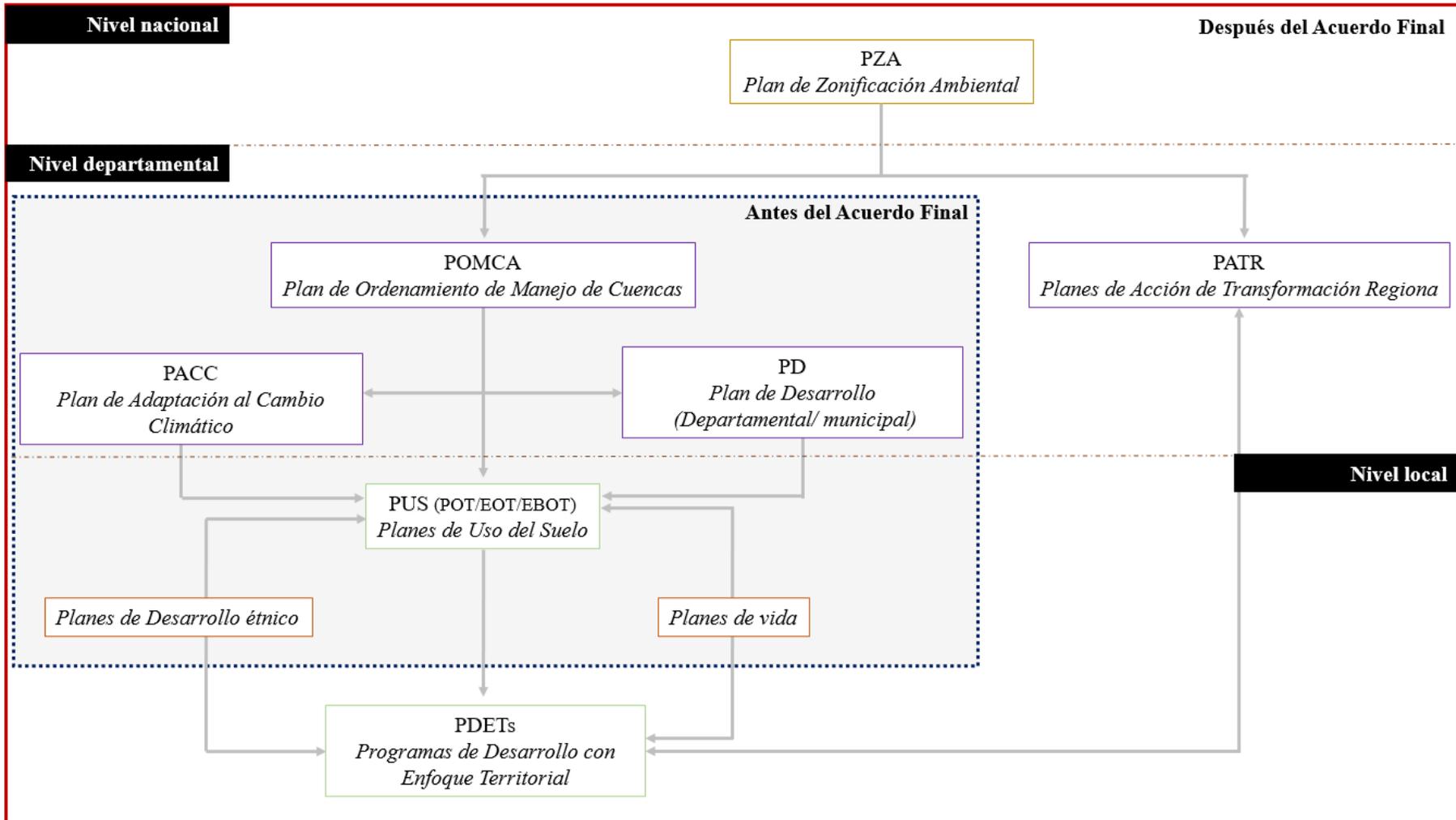
ecosistémicos. Un ejemplo es el caso del bosque tropical, que como se señaló en la Tabla 2, es una de las principales subcausas de los conflictos.

Esto puede ser posible porque los “PDET fueron diseñados para constituirse como mecanismos que canalizan las dinámicas participativas hacia transformaciones estructurales en las sociedades en posconflicto que los enmarcan” (Ramírez, 2021). Durante la elaboración de este instrumento participaron más de 200 mil personas, un hito histórico donde representantes de la sociedad civil, campesinos, autoridades étnicas, organizaciones afrodescendientes, comunidad LGTB, entre otras, presentaron más de 33 mil iniciativas y medidas para transformar sus territorios.

Pese a que los instrumentos de ordenamiento territorial tradicionales -POMCA y POT- también tienen un componente de participación, la principal diferencia con respecto a los nuevos instrumentos está en el alcance. Mientras que los POMCA y los POT no requieren de todo el aparato estatal para funcionar, los PDET sí obligan a que se dé una ‘intervención estatal urgente’. Además, este proceso de participación buscó transformaciones estructurales que frenaran el ciclo de violencia territorial, el cual es alimentado por la pobreza, las economías ilegales y la débil capacidad institucional.

Sumado a lo anterior, esta nueva planificación y las iniciativas consignadas pueden minimizar las subcausas de los conflictos sociales como: el agua, el suelo, el ordenamiento territorial y el modelo de desarrollo económico, y la alteración en las formas tradicionales de vida. Paralelamente, de forma fortuita e implícita, se desprenden estrategias de adaptación al cambio climático. Por lo tanto, el PZA y los PDET ayudan a fortalecer los procesos de ordenamiento territorial en el país (Figura 1).

Figura 1. Instrumentos de ordenamiento territorial antes y después del Acuerdo Final.



Fuente: Elaboración propia.

4.1.3. Un nuevo gobierno 2018-2022. El sector del no ganó la presidencia.

En 2018 el partido político ‘Centro Democrático’ ganó la elección presidencial con Iván Duque para el periodo gubernamental 2018-2022. El mismo partido que lideró al ‘sector del no’ en el plebiscito que refrendaba lo acordado en La Habana. El cambio de gobierno implicó que la implementación de lo acordado se volviese más lenta (Instituto Kroc, 2019).

El Plan Nacional de Desarrollo [PND] tiene 14 líneas de trabajo que el presidente bautizó como ‘Pactos’. Cuatro de ellos, sin incluir el de la paz, tienen rubros específicos destinados a cumplir la implementación del Acuerdo Final (Tabla 3). Paradójicamente, en el PND no existe un reconocimiento de los PATR como programas por implementar (Valencia y Restrepo, 2020), cuando son estos los que operacionalizan los PDET.

También, es de vital importancia señalar que, el sector ambiental es el que menos recursos tiene durante los cuatro años de gobierno, nada novedoso en la política doméstica. Además, frente al Gobierno que le antecedió, tuvo un recorte presupuestario del 5% -aproximadamente USD 12,332.25-, específicamente de 2017 a 2018; esto implicó una reducción en el ítem de protección ambiental de USD 90,650.00 a USD 54,250.00. Mientras tanto, el Ministerio de Minas y Energía aumentó su presupuesto de USD 1,371,974.45 a USD 1,512,264.95 en el mismo periodo (MinHacienda, 2018a; MinHacienda, 2018b), nada sorprendente. Esta cartera es de hecho la que ocupa el tercer lugar con mayor participación del presupuesto total de 2018 a 2022 (DNP, 2019a).

Tabla 3. Distribución del presupuesto público 2018-2022.

Líneas de trabajo	% del presupuesto total
Equidad ^{14*}	50,5%
Legalidad*	13,18%
Minas y energía ¹⁵	9%
Calidad y eficiencia del servicio público *	4,40%
Emprendimiento*	2,49%
Sostenibilidad ¹⁶	1,25%
Construcción de la paz	1,03%

Nota: El asterisco (*) significa que también tiene un porcentaje destino a implementar los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final. **Fuente.** Elaboración propia a partir de DNP (2019a).

¹⁴ Incluye los sectores de educación, vivienda, salud e inclusión social.

¹⁵ La apuesta recae en la seguridad energética para el desarrollo productivo.

¹⁶ Tiene cuatro líneas de trabajo: dos en cambio climático, una en biodiversidad y riqueza natural, y otra en el manejo efectivo que tienen las instituciones ambientales frente a los conflictos socioambientales.

La diferencia presupuestal entre el sector minero-energético y el sector ambiental evidencia que en Colombia se sigue apostando por una matriz energética extractivista. La falta de voluntad política o el poco interés que se tienen sobre el fortalecimiento de las instituciones ambientales, para que puedan cumplir su función constitucional de conservación y preservación del capital natural, no es reciente en la política doméstica.

El estudio que presentó la Misión Rural¹⁷ durante la fase de negociación del punto uno del Acuerdo Final, señaló que era esencial que el desarrollo rural y la adaptación al cambio climático viniese como estrategia de sostenibilidad ambiental, donde la protección del capital natural¹⁸ fuese considerada como un bien público. Esta estrategia con enfoque territorial tiene como eje central: la gestión del recurso hídrico, el uso adecuado del suelo y la conservación de la biodiversidad (Ocampo, 2014).

Empero, a pesar de las recomendaciones de diversos sectores del orden nacional o de los compromisos adquiridos a nivel internacional, la voluntad política en la *praxis* es muy baja. Por ejemplo, los Parques Nacionales Naturales [PNN] y la entidad que está a cargo de ellos son una muestra de la falta de coherencia entre el discurso político y la protección de la biodiversidad natural en la práctica, puesto que la falta de recursos públicos ha dificultado el cumplimiento operativo de su tarea constitucional. Así mismo, los PNN son el reflejo de cómo, a pesar de tener la figura de protección más riguroso y las mejores políticas de protección, sus ecosistemas se han ido transformando a raíz de la expansión de la frontera agrícola y el desarrollo de economías de guerra -minería ilícita y/o criminal y siembra de cultivos ilícitos-.

De los 59 PNN que tiene el país 37 de ellos tienen conflictos asociados al uso del territorio y la tenencia de la tierra. De acuerdo con la Unidad Administrativa Especial de Parques, 4.476 personas estaban viviendo dentro de estas áreas protegidas a 2017 (Morales, 2017). En agosto de 2018 el Ministerio de Ambiente comunicó que 9.710

¹⁷ Es el nombre que se usa para referirse a la Misión de Lineamientos de Política Pública para el Desarrollo Rural y Agropecuario del Gobierno de Colombia, establecida por Juan Manuel Santos. El grupo tenía como misión preparar propuestas de política pública que dieran solución a las problemáticas del sector rural como: cierre de brechas sociales, provisión de bienes públicos, desarrollo agropecuario sostenible y competitivo, y modernización y eficiencia de las instituciones. Estas propuestas fueron insumo para el Punto uno del Acuerdo Final.

¹⁸ Es válido recordar que el capital natural hace referencia al inventario o *stock* de recursos naturales renovables y no renovables que tiene el Estado y que presta algún o varios servicios ecosistémicos. Por lo tanto, es acumulable, valorable y cuantificable.

personas estaban viviendo en 36 PNN (MinAmbiente, 2018a). Parte del origen de estos hechos recae en la falta de personal y el recorte presupuestario que la cartera de ambiente sufre gobierno tras gobierno. Existen en total 603 guardaparques cuidando un área de 29.044,619 ha -14% del territorio nacional- (Minambiente, 2018b; PNN, 2019). Esto significa un guardaparque por 48.166,86 ha; muchos de ellos han recibido amenazas por su trabajo y han tenido que abandonar el PNN, mientras que otros han sido asesinados.

La manifestación más grande de esta conflictividad socioambiental, tanto en PNN como en otras zonas importantes de biodiversidad, es la deforestación. En aras de combatir este flagelo el Gobierno diseñó dos estrategias de concepción militar en el PND 2018-2022. La primera fue la creación de la ‘Fuerza de Reacción Integral Ambiental’ [FRIA] (DNP, 2019b), cuyo objetivo es determinar las áreas estratégicas de intervención integral y establecer planes de acción que tengan una durabilidad de cinco años. La consolidación territorial, parte del objetivo que persiguen las Fuerzas Militares, sería exitoso si hubiese una presencia heterogénea del Estado y no solamente su representación armada. Para Claudia López (2016), el punto crítico de este proceso es sobrellevar y construir las capacidades sociales y estatales.

La segunda estrategia es la política ‘Zonas Futuro, construyendo, transformando y preservando’, en la que se realizó una nueva priorización sobre los 170 municipios PDET para establecer cuáles eran los que requerían una intervención *ipso facto* del Estado, el resultado final fueron 50 municipios. En este orden de ideas, de los diez años que se han estipulado en el Marco de la Implementación de Acuerdo Final, se pasa a tres años su ejecución. Y, por lo tanto, a través de ‘Zonas Futuro’ se quiere llegar de manera integral y coordinada a los territorios más álgidos del postconflicto.

Después del PND, en enero de 2019 se publicó la Política de Defensa y Seguridad [PDS], la cual adoptó un enfoque multidimensional de la seguridad, que implica la acción unificada de las diferentes instituciones estatales. Además, reconoce que la defensa, la seguridad y la legalidad son acciones interdependientes. “Mientras la seguridad es condición indispensable para garantizar el orden jurídico, la legalidad y la vigencia de la ley es la mejor garantía para la convivencia pacífica y el ejercicio pleno de los derechos humanos, ambos objetivos de la seguridad” (MinDefensa, 2019, p. 20).

Paralelamente y de manera novedosa, la PDS identifica como amenaza el cambio climático, la deforestación, los desastres naturales de origen natural y antropogénico, y el

deterioro de la biota y los cuerpos hídricos. También, argumenta que el Sector Defensa velará por la protección y la defensa de estos recursos, y por ello, el primer eje de la transformación estratégica es el ‘Agua, biodiversidad y medio ambiente’. Los tres son calificados como intereses nacionales y prevalentes, “en un contexto global de presente y futura escasez de dichos recursos y eventuales conflictos.” (MinDefensa, 2019, p.36).

De forma transversal se estipularon siete objetivos estratégicos, uno de ellos es “preservar y defender el agua, la biodiversidad y los recursos naturales como activos estratégicos de la Nación e interés nacional” (MinDefensa, 2019, p.47). Para cumplirlo es imperativo articular acciones con las autoridades judiciales y ambientales como PNN. “La estrategia contra estos delitos debe comprender un enfoque preventivo dirigido a denegar tales zonas a las actividades criminales y asegurar el control efectivo del territorio y la preservación de los recursos naturales” (MinDefensa, 2019, p.59).

Bajo la implementación de las estrategias militares del PND y la PDS en 2019 el Ejército Nacional destinó el 10% de sus efectivos para proteger al medio ambiente. A julio de 2020 se habían destinado en total 22 mil efectivos de las Fuerzas Armadas para cumplir los objetivos trazados. Además, se habían realizado 244 operaciones militares en los PNN Tinigua, Chiribiquete, La Playa, Macarena y Picachos -los más deforestados tras la firma del Acuerdo Final-, y se habían recuperado 5.917 ha de PNN (FIP, 2020). Sin embargo, como se expondrá más adelante esto aún ha resultado insuficiente.

Por último, en lo que respecta a los conflictos socioambientales en las áreas protegidas, el PND establece que los campesinos en condición de vulnerabilidad pueden ejercer una producción artesanal y tradicional (Ley 1955, 2019). De igual modo, instauró medidas para asignar tierras que no han sido cultivadas, el pago por servicios ambientales en territorios indígenas y de comunidades afrodescendientes. También se estableció la ‘Hoja de ruta’ para articular los PEDT con los otros planes y programas territoriales.

Ahora bien, es importante señalar la importancia de la ‘Hoja de ruta’ ya que, es una herramienta fundamental para la implementación del Acuerdo Final durante los 15 años que dura la Fase 3. Su objetivo es articular a nivel nacional y territorial las iniciativas PATR y los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo [PISDA] -que son la materialización del PNIS-, con el PZA, los planes territoriales de desarrollo, los planes de integrales de reparación colectiva, los planes estratégicos de intervención integral, el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, y los Planes Nacionales de la

Reforma Rural Integral [PNRRI]. Es un desafío sin precedentes para la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial en Colombia ya que, cada PATR tiene su propia Hoja de Ruta.

Su elaboración metodológica responde a un modelo de prospectiva que identifica las potencialidades económicas, sociales y ambientales del territorio a partir del análisis cartográfico -lo que obliga a su actualización-, y la convergencia de planes e instrumentos que se derivaron del Acuerdo Final. Está compuesta por dos subcomponentes: Modelo de Análisis Prospectivo para la Proyección de los Escenarios Meta [MAP-EM] y el Modelo de Identificación de Potencialidades Territoriales [MIP] (Agencia de Renovación del Territorio, 2020). Hasta febrero de 2021 se habían elaborado tres Hojas de Ruta.

Finalmente, a comienzos de enero de 2021 el Gobierno Nacional lanzó el documento 4021 del Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES], *Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques*, en el que se identificaron 11 ‘núcleos altos de deforestación’ que concentran el 64% de la deforestación nacional, 120 son municipios ZOMAC [Zonas Más Afectadas por el Conflicto] y de estos 92 son municipios PDET. Tanto los departamentos del Guaviare -y en general la región Amazónica-, como Antioquia -la subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño- hacen parte de dichos núcleos. Además de esto, el Conpes 4021 señala cuatro ejes problemáticos de la deforestación, y plantea medidas de gestión y control para los próximos nueve años ya que, su horizonte de acción va hasta 2030.

El primer eje problemático señala las “limitadas condiciones socioeconómicas basadas en la sostenibilidad ambiental y la vocación del suelo para las comunidades de las áreas en donde predominan los bosques” (Conpes 4021, 2020, p. 36). Las condiciones limitadas se traducen en que el 63% de la población rural no tiene acceso ni a la tierra, ni a la asistencia técnica, ni al crédito. A esto se suma un desconocimiento generalizado sobre el potencial que tiene el bosque en pie y el poco valor cultural que históricamente se le ha otorgado porque, siempre se ha sobrepuesto la producción agropecuaria¹⁹ como la actividad económica más rentable de la tierra. Tales elementos generan una continua presión sobre este ecosistema, puesto que la deforestación -con diferentes fines- se

¹⁹ Predomina de lejos la ganadería. Por ejemplo, la vocación ganadera del suelo solamente es de 15 millones de hectáreas, pero se están destinando más de 34 millones para esta actividad. Por su parte, 22 millones de hectáreas tienen vocación agrícola pero solamente se utilizan 5 millones. El suelo con alto potencial para las plantaciones forestales es de siete millones de hectáreas, aunque solamente se utilizan 568 mil (Conpes 4021, 2020)

convierte en una salida inmediata a la necesidad que tienen algunas comunidades rurales para obtener ingresos y poder subsistir.

El segundo eje problemático es la limitada articulación intersectorial para el control de la deforestación y la gestión de los bosques. Esto sucede porque hay una desarticulación entre, las políticas ambientales y territoriales, y las políticas de cada sector -minero, agrario, comercio, por ejemplo-. En esta distorsión los intereses de cada sector terminan sobreponiéndose sobre las políticas. Lo mismo sucede al interior de cada sector con sus propias entidades, existe descoordinación y por ende, se responden a las necesidades y competencias específicas que se tienen.

La manifestación de esta limitante se da en cinco aspectos: i. Debilidad del ordenamiento territorial y la expansión de la frontera agrícola; ii. Pérdida de bosques debido a las actividades mineras; iii. Pérdida de bosque a raíz de la construcción de infraestructura vial; iv. Pérdida de bosques por incendios forestales; y, v. Insuficiente conocimiento y apropiación ciudadana y comunitaria de los bosques.

Es muy importante profundizar en el primer aspecto ya que, el Conpes señala varios elementos que son importantes para esta investigación. El primer aspecto es que los bosques se siguen considerando como ‘tierras incultas’ o sin valor económico real; el segundo es el reconocimiento de la baja articulación que hay entre las directrices nacionales y las realidades locales en materia de ordenamiento; el tercero es la informalidad en la ocupación del territorio y un uso de suelo en contra vía a su vocación. Todo esto ha propiciado pasivos ambientales e inequidad social (Conpes 4021, 2020).

Un cuarto y último elemento es que se resalta la especial triangulación que hay entre el ordenamiento territorial, la deforestación (remoción de la cobertura forestal y cambio en el uso del suelo: causa) y el cambio climático (aumento de los GEI: amenaza). Pero también la gran incapacidad intersectorial de articular respuestas conjuntas para contrarrestar la amenaza y su causa.

Por ejemplo, los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales [PIGCCT] creados bajo la Ley 1931 de 2018, *Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático*, establecen acciones en materia de adaptación al cambio climático y mitigación de las emisiones de los GEI. Las medidas que identifican los PIGCCT tienen que ser incorporadas en los planes de desarrollo y de ordenamiento

territorial. A 2019 solo se habían formulado 24 planes de 33, y de estos solo el 43% tiene medidas orientadas a frenar la deforestación (Conpes 4021, 2020).

Con los Planes de Ordenamiento Forestal [POF] pasa lo mismo, no están incorporando criterios de cambio climático de manera articulada con las metas de control de la deforestación. Hasta diciembre de 2020 para 59.219.599 ha de bosque se habían formulado y aprobado 32 POF, 43 estaban en a la espera de ser aprobados, 1 estaba en proceso de actualización y 7 en proceso de formulación (Conpes 4021, 2020).

En lo concerniente al tercer y cuarto eje problemático, el Conpes identifica que estos son: las economías ilegales y el bajo control territorial; y, la debilidad para monitorear la deforestación, generar información y conocimiento para la gestión de los bosques, respectivamente.

A partir de los cuatro ejes señalados se plantearon 12 estrategias transectoriales para controlar esta amenaza e impulsar el uso sostenible del capital natural. La primera apuesta es impulsar la economía forestal, por ello, la ART con el apoyo de los Ministerios de Ambiente y de Agricultura, formularán e implementarán en las 16 subregiones PATR

[...] los planes maestros de estructuración de reactivación económica, productiva y ambiental, que a través de sus componentes ambiental y forestal identificarán las estrategias y fuentes de financiación para estructurar proyectos orientados a la conformación de sistemas agroambientales para las áreas con alta vulnerabilidad de deforestación. La fase de formulación iniciará en el 2021 y su implementación en las diferentes subregiones se realizará entre los años 2023 y 2028. (Conpes 4021, 2020, p. 60)

Además, se creará e implementará una estrategia en pro de la reconversión productiva de las actividades agroforestales y silvopastoriles, para que estas generen servicios ambientales en las áreas que el PZA ha identificado como ‘Potencial de uso productivo’, y que, a su vez puedan ser incorporadas a la frontera agrícola. Esto con el fin de generar un crecimiento económico sostenible mientras se apunta a la reducción de los conflictos por el uso del suelo. También se propone implementar, con el apoyo del sector empresarial, emprendimientos verdes en las zonas de alta deforestación y desarrollar una estrategia integral de fomento, y financiación para consolidar las cadenas de valor forestal y agroforestal.

La segunda línea de acción es impulsar la aplicación de procesos de conservación y manejo sostenible de los bosques, a partir de un programa de forestería comunitaria para el periodo 2021-2029. En el marco del PNIS, la ART debe formular e implementar

proyectos que correspondan a las actividades permitidas en las zonas priorizadas por alta deforestación, y que estén basados “en el uso y aprovechamiento sostenible de recursos naturales del bosque, que permitirán atender al 2030 a un total de 6.577 bajo este modelo de intervención” (Conpes 4021, 2020, p.63)

La tercera línea apunta al desarrollo de mecanismos de extensión, asistencia técnica e investigación para el uso sostenible de biodiversidad. Por su parte, la cuarta línea busca desarrollar intervenciones integrales para el ordenamiento territorial y la resolución de conflictos de uso, ocupación y tenencia de la propiedad, que permitan la estabilización de los núcleos de alta deforestación. Bajo esta línea, se espera que entre 2021 y 2029 se realicen 2.800 procesos de otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos que se ubican en zonas de reserva forestal de Ley Segunda²⁰, con el propósito de mitigar los conflictos socioambientales que existen en estas zonas.

De igual manera, se fortalecerán las capacidades técnicas de los entes territoriales y las autoridades ambientales.

Como primer paso, en el 2021 se identificarán los criterios que permitan controlar la pérdida de bosque natural y la actualización de la herramienta de Kit territorial con enfoque ambiental, posterior a esto a partir del 2022 se desarrollarán jornadas de capacitación y acompañamiento técnico en los 150 municipios con alta deforestación, para el ajuste de los instrumentos de planificación territorial, con especial énfasis en los municipios definidos en la Sentencia de la Amazonía STC 4360. (Conpes 4021, 2020, p. 68)

La línea de acción cinco da las pautas para generar capacidades técnicas para desarrollar instrumentos de planificación y ordenación sectorial que eviten deforestación. Dos de ellas son importantes para esta investigación, la primera tiene que ver con la implementación de los lineamientos de infraestructura verde vial entre el 2021 y el 2023, un tema sensible para regiones como la Amazonía. La segunda pauta es la inclusión y actualización de medidas que contrarresten los motores de la deforestación en los planes de cambio climático sectoriales, fundamentales en todo proceso de adaptación climática.

La línea de acción seis trata sobre el fortalecimiento de la comunicación, el conocimiento y la participación ciudadana para la gobernanza del territorio, y la gestión sostenible de los bosques. Son cinco medidas que se van a implementar, una de ellas es incorporar en los procesos de educación ambiental y en los proyectos ambientales

²⁰ Esta Ley se explica en el subcapítulo 4.3.

escolares, “estrategias que hagan énfasis en la deforestación, el cambio climático y gestión sostenible de los bosques en las diferentes regiones del país afectadas por la deforestación” (Conpes 4021, 2020, p. 71).

La línea de acción siete trata la planificación y la coordinación de la inversión para la gestión de los bosques y evitar su deforestación. La ocho aborda la articulación de los instrumentos de comando y control en los núcleos altos de deforestación, y en las áreas estratégicas de conservación de bosque natural. Bajo esta línea, la Policía Nacional tiene que hacer un diagnóstico y una planeación de la seguridad ciudadana en las áreas rurales con alta deforestación. Además, se creará un cuerpo especializado de Policía Ambiental para apoyar a las autoridades ambientales, los entes territoriales y a las comunidades en la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

La línea de acción nueve busca fortalecer las capacidades administrativas, técnicas y legales de las autoridades que intervienen en la prevención, investigación, judicialización y control de los delitos ambientales. La línea diez implementa acciones de control a las economías ilegales impulsoras de la deforestación. La número once da las estrategias para fortalecer las capacidades técnicas, operativas y financieras para el control de este flagelo. Y, finalmente, la línea de acción doce genera los esquemas de monitoreo y seguimiento a las intervenciones territoriales para controlar la deforestación.

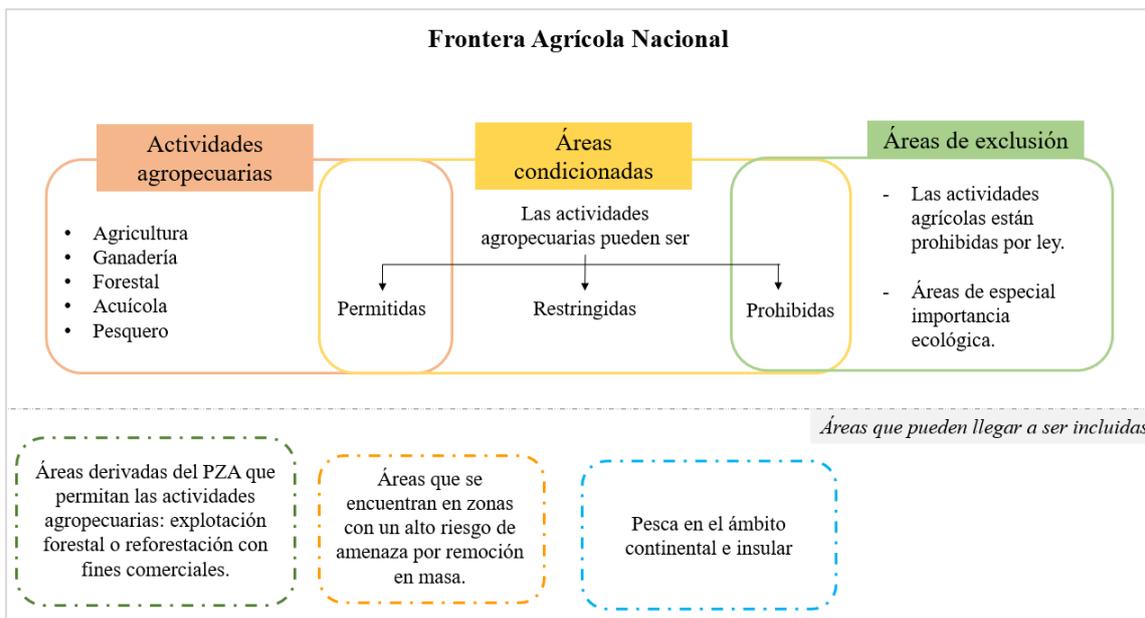
4.1.4. Resultados

4.1.4.1. Estado del PZA y los PDET a diciembre de 2020

Plan de Zonificación Ambiental [PZA]

Dos años después de la firma, la Resolución No. 261 de 2018 en el artículo 1 definió la ‘Frontera Agrícola Nacional’ como el límite del suelo rural que separa tres áreas: actividades agropecuarias, áreas condicionadas y áreas protegidas (Figura 2).

Figura 2. Áreas de la Frontera Agrícola Nacional.



Fuente: Elaboración propia

Sobre las áreas condicionadas es posible afirmar que éstas se pueden convertir en zonas de amortiguamiento que, promuevan la capacidad de adaptación al cambio climático y la resiliencia en los ecosistemas vecinos. Si se piensa el territorio como un espacio multifuncional y didáctico, que puede y va a cambiar en los próximos años a raíz de las consecuencias del cambio climático, estas áreas tendrán un rol determinante. Detener la expansión de la frontera agrícola en esta área dependerá en gran parte de qué tipo de actividades de desarrollo económico se den. En este sentido, sería importante fortalecer el pago por servicios ambientales sobre todo en dicha área.

Para explicar cómo fue la elaboración del PZA es determinante recordar la charla que se tuvo con el funcionario de la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación SINA, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en septiembre de 2019. Las preguntas y la conversación estuvieron orientadas a la elaboración de este instrumento, y a raíz de ello, fue posible apreciar el esfuerzo de esa oficina en el cumplimiento de la parte que les correspondía en la implementación del punto uno del Acuerdo Final.

La elaboración del PZA tuvo tres fases que se enmarcaron en dos procesos de reclasificación. El primer paso fue sobreponer dos capas ambientales: oferta de servicios ecosistémicos y dinámicas, el resultado fue el ‘Mapa de presiones sobre la oferta de

servicios ecosistémicos'. La segunda fase consistió en cruzar la capa de AEIA y el mapa de presiones -de la fase uno-, que arrojó como resultado la Base Técnica para la elaboración del PZA (Anexo 1).

La Base Técnica está estructurada en tres clasificaciones que a su vez tienen múltiples figuras ambientales. La primera clasificación son las AEIA, la segunda es la 'Franja de estabilización de frontera', y la tercera es la 'Frontera Agrícola', la cual tiene en cuenta la línea de deforestación de 2010 (Anexo 1). Esto último significa que, de acuerdo con lo explicado por el funcionario, todo lo que ha sido deforestado después de ese año -2010- es considerado como suelo con vocación forestal, y por lo tanto debe tener un proceso de restauración y reforestación (Comunicación personal, funcionario MinAmbiente, septiembre 27, 2019). Es válido destacar que, la elaboración del PZA contó con el apoyo de la Unidad de Planificación Agropecuaria [UPRA].

En lo que respecta a la clasificación AEIA es importante indicar que, la sobreposición de la variedad de figuras y determinantes ambientales que hay ha ocasionado conflictos territoriales entre instituciones y comunidades. Durante la conversación, el funcionario aseguró que el mayor reto que tuvo este proceso de zonificación fue el concepto legal de ¿qué es una AEIA? Básicamente porque existe una ambigüedad en su definición. Es decir, desde la norma una AEIA es un área con una alta oferta de servicios ambientales y, por ello son áreas de preservación, restauración y uso sostenible. En sus palabras, "tú puedes encontrar muchas áreas que cumplan esa caracterización y que pueden ser cobijadas por esa figura de protección" (Comunicación personal funcionario MinAmbiente, septiembre 27, 2019).

En lo que compete a la segunda clasificación, la franja de estabilización, el funcionario manifestó que esta categoría creó nuevas figuras ambientales de preservación, una de ellas es 'Preservación con uso productivo' para las áreas que no están protegidas pero que tienen un alto valor ecosistémico (Anexo1). Por último, hizo hincapié en que la Base Técnica develó que hay un déficit de tierra de un millón de hectáreas, frente a los tres millones de hectáreas que persigue la RRI y que tiene que ser distribuida entre los campesinos sin tierra (Comunicación personal funcionario MinAmbiente, septiembre 27, 2019).

Después de este ejercicio técnico, en el PZA quedó estipulado que hay áreas donde predomina la conservación, en otras donde prevalece la producción y hay otras que son

netamente de conservación. En este orden de ideas, el ordenamiento territorial en las dos primeras categorías será decisivo para reducir los conflictos socioambientales asociados al uso del territorio y crear estrategias de adaptación al cambio climático.

En la *praxis*, los Nodos Regionales de Cambio Climático²¹ deberían llegar a cumplir un papel protagónico como veedores del cumplimiento de lo estipulado en el PZA. Considerando que, a través del proceso de toma de decisiones en materia de planificación territorial y ambiental en el cual participan, uno de sus objetivos es reducir la vulnerabilidad en los territorios e incrementar su capacidad de adaptación al cambio climático (MinAmbiente y WWF Colombia, 2013).

Los Nodos pueden identificar medidas de adaptación y costos que sean aplicables en las zonas de conflicto socioambiental, y en las zonas permitidas y condicionadas para la actividad agrícola con el fin de prevenir futuros conflictos o crisis agrícolas (Evans, 2005 citado por Mukete *et al.*, 2017; Keucheyan, 2016). Sin embargo, la experiencia para uno de los funcionarios entrevistados de Corantioquia con los Nodos ha sido desalentadora:

[...] Con los Nodos hay un asunto muy interesante y es que en el país se organizaron territorialmente de forma muy extraña. Ahora los únicos nodos que son un departamento son Antioquia y Chocó [...]. Pero los Nodos no han funcionado lo suficientemente bien porque no están claras las responsabilidades, entonces en Antioquia cuando empezaron los nodos, se formaron secretarías técnicas que se fueron rotando año tras año en diferentes responsables.

[...] creo que se ha quedado corto debido a que no ha tenido una secretaría técnica clara, sino que se va rotando, así mismo, por el cambio de administraciones.

[...]no ha existido continuidad en la participación. (Anexo 2a)

Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial [PDET]

a. Origen

En la primera ronda de diálogos exploratorios para la construcción de la Agenda de Negociación entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, el extinto grupo hizo entrega de un documento titulado ‘Agenda Común para el cambio hacia una nueva Colombia y otros

²¹ Son grupos regionales de trabajo interinstitucionales e interdisciplinarios que contribuyen, entre otras cosas, al desarrollo de las políticas, lineamientos y estrategias en todo lo que concierne al cambio climático. Son personas que trabajan en el sector público y privado del orden regional, departamental y local, y cuya coordinación esta en cabeza del Ministerio de Ambiente.

documentos'. Este documento proponía 16 puntos de negociación, sin embargo, dos en particular son elementales para efectos prácticos de este apartado.

El primero, el numeral tres 'Política Agraria Integral', abordaba entre otros temas, el ordenamiento territorial, la redefinición de la frontera agrícola y la necesidad de hacer una reforma que, solucionara la prestación de los servicios básicos domiciliarios y mejorara la conexión a través de la infraestructura vial (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018a). El segundo, el numeral cuatro denominado 'Explotación y conservación de los recursos naturales', trataba lo concerniente a la protección del ambiente bajo el marco del desarrollo sostenible.

En la segunda ronda de estos diálogos exploratorios, y teniendo en cuenta lo propuesto por las FARC, aparecieron los PDET como un tema identificado dentro del numeral uno 'Desarrollo Agrario y Pobreza Rural'. Una vez comenzó la segunda fase del proceso -discusión de la Agenda de Negociación-, la delegación del Gobierno y las FARC recibieron las propuestas que se recogieron en el 'Foro de Política de Desarrollo Agrario Integral (Enfoque Territorial)'.

El foro organizado por Naciones Unidas y la Universidad Nacional en diciembre de 2012 contó con la participación de más mil ciudadanos que pertenecían a más de 500 organizaciones²². Una de las necesidades más recurrentes, y prácticamente identificada de manera común por los participantes, era realizar un reordenamiento territorial conforme a los usos y la vocación del suelo. Esto con el propósito de terminar la praderización en el país (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018b).

El resultado de lo acordado en el Punto uno es la respuesta a una transformación necesaria en los territorios que tiene como objetivo mejorar el bienestar social de la población y, por ende, hacerla más resiliente frente a las consecuencias del cambio climático. Básicamente porque "todo el desarrollo del Punto uno va encaminado a erradicar la pobreza rural y la desigualdad" (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018b). Y bajo esta lógica, los PDET nacieron como "una forma de reparación colectiva y de inclusión social" (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018b).

²² Gremios, campesinos, empresarios, indígenas, afrodescendientes, mujeres y víctimas

b. Implementación

Seis meses después de la Firma del Acuerdo Final se expidió el Decreto 893 del 28 de mayo de 2017, el cual reiteró que la construcción de una paz estable y duradera solo se da a partir de un profundo cambio de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales los 170 municipios priorizados. De lo anterior se deduce que la base para construir una paz territorial va más allá de la ausencia de guerra en los asentamientos. Asimismo, significa mejorar y dignificar las condiciones de la población a través de una real oferta estatal integral: servicios básicos domiciliarios, educación, justicia y alternativas económicas a las actividades ilícitas.

En tal sentido, los PDET se estructuraron bajo ocho pilares con el fin de alcanzar las transformaciones de las zonas rurales: 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; 2. Infraestructura y adecuación de tierras; 3. Salud rural; 4. Educación y primera infancia rural; 5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento; 6. Reactivación económica y producción agropecuaria; 7. Derecho a la alimentación; y, 8. Reconciliación, convivencia y paz.

Los PDET se convierten, entonces, en un instrumento de ordenamiento territorial fundamental para el desarrollo rural de los municipios más afectados por el conflicto armado. Se seleccionaron 170 municipios y sus 11 mil veredas, los cuales tienen las tasas de pobreza más altas del país, con presencia de economías ilícitas y además con una baja capacidad institucional. Esto significó el 36% del territorio nacional (ART, 2017).

La elaboración de este instrumento fue liderada por la Agencia de Renovación del Territorio [ART], a partir de tres fases de construcción que representan las tres escalas de ordenamiento territorial y administrativo que tiene el país. La primera fase se realizó a nivel veredal -la unidad más pequeña del ordenamiento territorial- y el resultado final fueron los '*Pactos Comunitarios para la Transformación Regional*' [PCTR]. La segunda fase se dio a nivel municipal, donde se analizaron los PCTR y se consolidaron los '*Pactos Municipales para la Transformación Regional*' [PMTR]. En esta fase, además de las comunidades, participarían el sector privado, las instituciones locales y las organizaciones sociales. La última fase fue a nivel subregional, en la cual se estudiaron y evaluaron los PMTR y se construyeron los Planes de Acción para la Transformación Regional [PATR]²³.

²³ Se deben revisar y actualizar cada cinco años de forma participativa en el territorio.

En materia de cambio climático, la ART tuvo en cuenta unas fichas elaboradas por el Ministerio de Ambiente tituladas “Lineamientos para la incorporación de consideraciones de CC en el desarrollo de iniciativas PDET” [FCC]. Estas fichas fueron un elemento importante para la toma de decisiones por parte de los técnicos²⁴, ya que ilustran y describen los riesgos, las amenazas y las vulnerabilidades de la región y el escenario de cambio climático a 2040.

De los resultados del proceso de construcción de los PDET se han hecho críticas de tipo metodológico como la falta de insumos para que las comunidades identificaran problemas concretos y posibles soluciones, la falta de información sobre la disponibilidad de los recursos financieros, la nula o poca presencia de las instituciones departamentales y locales en la segunda fase como estipulaba el Decreto 893 de 2017 (Anexo 4; Instituto Kroc, 2018; Ramírez, 2021). No obstante, a pesar del diseño la MOE

[...] evidenció un compromiso y esfuerzo plausible de la ART por llegar a territorios donde difícilmente había hecho presencia [...] -Además- en el caso de comunidades étnicas alejadas de las cabeceras municipales se estableció que los mismos funcionarios de la ART se acercaban hasta dichos territorios para informales a las comunidades sobre los PDET. (MOE, 2018, pp. 25-26)

Otra crítica que se hizo fue lo que tardó en empezar y cumplirse este componente del punto uno. Tanto el Acuerdo Final y como el Decreto 893 de 2017 establecieron que los acuerdos asociados a los PDET se harían durante los primeros 12 meses tras la firma del 24 de noviembre de 2016. Empero, esto no sucedió y su elaboración comenzó después de un año. A pesar de ello, los 170 PDET consignaron en total 33.500 iniciativas y proyectos, y la concertación de 1.300 rutas étnicas durante el proceso de elaboración. Es así como los PDET se convierten en la herramienta más importante de transitar del conflicto hacia la paz (Pares, 2018a).

Por último, de acuerdo con la Consejería Presidencial para la Estabilización a octubre de 2020 se habían ejecutado 900 obras PDET que incluyen: construcción de casetas comunales, baños públicos, parques, cerramientos de escuelas, mejoramiento de vías, entre otras (Consejería Presidencial para la Estabilización, 2020).

²⁴ El equipo técnico tenía que concertar las iniciativas de las comunidades con las condiciones del territorio tales como: vocación y uso del suelo, proyecciones climáticas a 2040, normatividad vigente, plazos estipulados y presupuesto asignado.

Plan de Acción de Transformación Regional [PATR]

Como se ha explicado, los PATR son la operacionalización de los PDET, por lo tanto 170 municipios priorizados se agruparon en 16 subregiones PATR. Estos planes estuvieron listos dos años y tres meses después, y son lo que tienen que garantizar la implementación de los proyectos finales priorizados. La ejecución de los PATR tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de la población rural más vulnerable del país; pero también, de forma fortuita se convierte en un instrumento para minimizar las consecuencias de los impactos ambientales sobre los asentamientos humanos a raíz del cambio climático, por ejemplo, el estrés hídrico.

Finalmente, en lo referente a esta parte del punto uno, falta poner en marcha la ejecución de los PATR. De acuerdo con el Instituto Kroc (2020) de lo acordado en la RRI el 4% de las disposiciones medibles están completadas, un 10% estaban en estado intermedio, el 56% en estado mínimo y el 31% no había comenzado.

Dos de los compromisos más álgidos son el acceso a la tierra y la elaboración de los PNRRI, creados también en el punto uno, y que se tienen que articular con los PATR. Los PNRRI tiene como objetivo “por una parte, la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural; y por otra, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad” (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 23).

Por lo tanto, los PNNR contienen la provisión de bienes y servicios públicos rurales desde tres frentes: (i.) Infraestructura y adecuación de tierras que contiene los planes de: vías terciarias, riego y drenaje, electrificación, y conectividad. (ii.) Desarrollo Social que aborda los planes de: salud, educación rural, construcción y mejoramiento de la vivienda social, agua potable, formalización laboral, de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales, y derecho a la alimentación. Y, (iii.) Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa, que enmarca los planes de: familiar y comunitaria, fomento a la economía solidaria y cooperativa, y comercialización.

De acuerdo con el Instituto Kroc (2020) ha existido avances en el diseño y la formulación técnica en la gran mayoría de los PNRRI, y en la actualización del catastro rural. En cuanto a este último aspecto, el actual Gobierno logró gestionar préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y tiene como meta tener

actualizada el 60% del área rural del país en 2022, y la totalidad en 2025. Por su parte, la Consejería Presidencial para la Estabilización (2020) ha indicado que se creó la ‘red de aliados’, la cual está constituida por empresas del sector privado que participan y apoyan en la implementación de estos planes.

Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos [PNIS]

Es importante señalar los principales resultados del PNIS que están asociados a los PDET. A octubre de 2020 se habían registrado y vinculado 91 familias a esta política, la cual tiene dos modelos de sustitución: el Pagos por Servicios Ambientales [PSA] y ‘Formalizar para sustituir’.

En lo que corresponde al PSA, en 2017 se aprobó el documento Conpes 3886, *Lineamientos de Política y Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales (PSA) para la Construcción de Paz*, en el cual se desarrollaron los lineamientos de este mecanismo a 2030. Su propósito es incentivar la conservación, recuperación y uso sostenible de los ecosistemas mientras se mejora la calidad de vida de las personas beneficiadas. Sus principales retos son la articulación interinstitucional y la financiación, aun así, a diciembre de 2020 presentaba un avance del 62% (Conpes 4021, 2020). En materia de implementación el PSA se está haciendo particularmente en los PNN y en las zonas de reserva forestal de Ley Segunda, hasta la precitada fecha, se habían identificado y hecho convenio con 1.400 familias que viven al interior de estas zonas de protección ambiental.

En cuanto al segundo modelo –‘Formalizar para sustituir’-, este cuenta con el apoyo de la comunidad internacional. Hernando Londoño Acosta, Director del programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos, explica que en esta opción la familia que está vinculada recibe apoyo con la implementación del proyecto productivo y, además, “se le otorga el título de propiedad del predio que está ocupando. Y esto genera arraigo y genera sostenibilidad en estos modelos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos.” (Consejería Presidencial para la Estabilización, 2020).

4.1.4.2. La paz ambiental y la paz territorial: una oportunidad para que Colombia se vuelva resiliente ante el cambio climático

Uno de los problemas más grandes que ha tenido Colombia, antes y después de la firma, es la presencia diferenciada en el territorio y la existencia de oligopolios ilegales armados resilientes (López, 2016). La diferenciada o no homogeneizada presencia del Estado se refleja en dos aspectos: (i.) de forma física, como los equipamientos de servicios públicos o comunicación vial; y, (ii.) en el alcance o la influencia de esa presencia en las diferentes regiones del territorio.

La falta de presencia estatal dio origen a tres hechos estructurales y determinantes que consolidaron el conflicto armado: (i.) uso, acceso y acaparamiento del suelo; (ii.) participación política; y, (iii.) economías ilegales o de guerra. En este sentido los numerales i y iii están intrínsecamente correlacionados con el nivel de riesgo y adaptación territorial al cambio climático. Entre más transformación se presente del paisaje nativo o más fragmentación ecosistémica exista, más vulnerable puede llegar a ser un territorio.

Por lo tanto, el cambio de cultivos ilícitos a cultivos de subsistencia; la conciliación de actividades extractivistas con agrícolas, o de agrícolas y de ganadería intensiva con actividades forestales, que persigue la RRI y que son esenciales en la construcción de la paz territorial, se convierten también en estrategias de adaptación al cambio climático en medio de la crisis ambiental. Sin embargo, en la *praxis* parte de los retos que se tienen que superar -mientras se implementa lo acordado en los PATR- son las economías de guerra, principalmente extracción ilícita de minerales y cultivos ilícitos que financian la operatividad de los GAO.

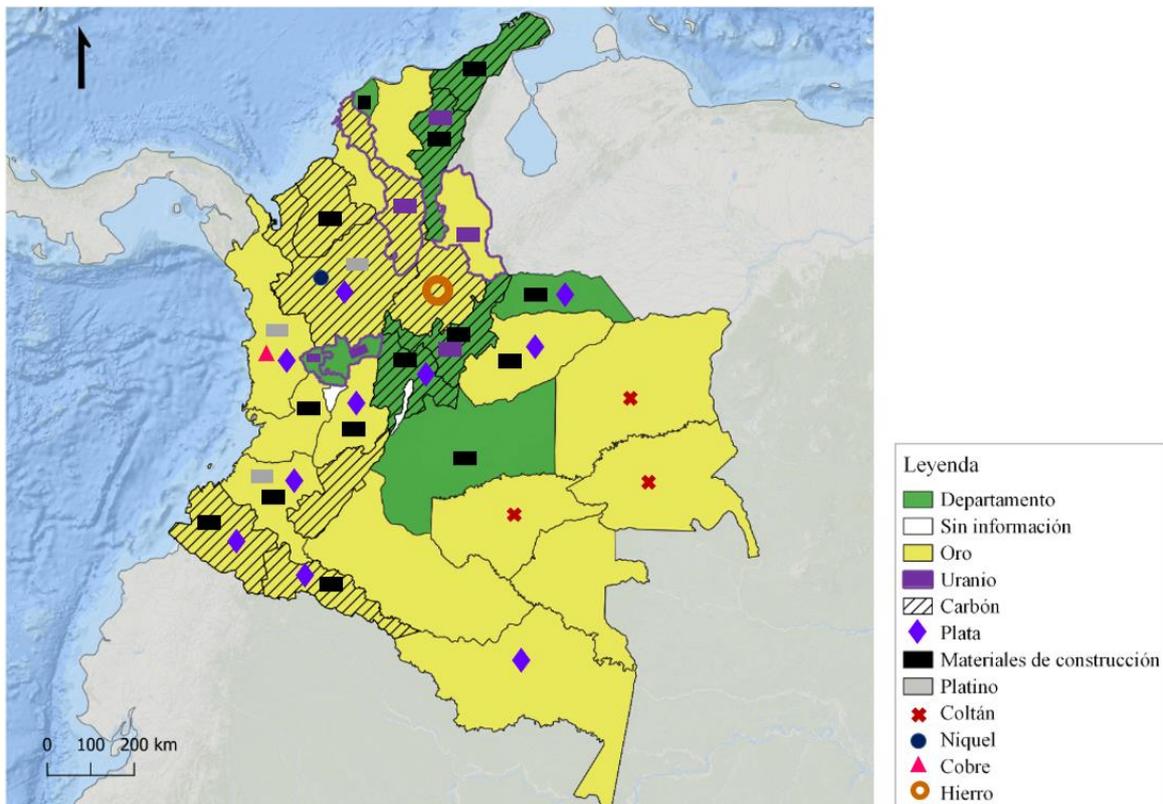
De las precitadas actividades ilícitas la que más está acelerando la transformación del paisaje es la minería que está presente en 31 de los 32 departamentos que tiene Colombia. En más de cuatro hay extracción ilícita de hasta cinco y cuatro tipos de minerales, como son el caso de Antioquia, Cauca, Nariño, Putumayo y Chocó, este último reconocido por su gran biodiversidad (Mapa 1). Las consecuencias que esto ha venido generando es un aumento en la deforestación y la contaminación del suelo, el subsuelo y las fuentes hídricas.

Después de la firma del Acuerdo Final y tras la desmovilización de las FARC-EP, la especulación para extraer recursos naturales finitos se incrementó en la legalidad y en la ilegalidad. Por ello, la minería ilícita y criminal -al ser desarrollada por un GAO- es

uno de los mayores retos que tiene el país desde hace más de una década; esta actividad continúa siendo un detonante en los conflictos socioambientales, económicos y de seguridad (Franco, 2013). Aunque la minería aurífera es la más común, hay siete minerales más y otros elementos identificados en las extracciones ilícitas (Mapa 1); es necesario aclarar que cuando se extraen los otros minerales no siempre lo hacen los GAO, también lo hacen mineros de forma ilícita -minería ilícita-. Sin embargo, ese debate no es objeto de esta investigación.

Bajo este marco, el suelo -la tierra- es y sigue siendo el motor de la violencia en el país. Es un ciclo vicioso que se va extendiendo poco a poco en zonas vírgenes, y que en muchas zonas es patrocinado por los GAO. Se deforesta y se acapara o se remueve toda la capa vegetal para las actividades extractivistas, y el suelo que tenía vocación forestal se termina transformado en pastizales o en parches de arenas muertas con lagunas de mercurio y cianuro.

Mapa 1. Minería ilegal por departamentos.



Fuente: elaboración propia a partir de Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia (2019), Defensoría del Pueblo (2015), KPMG (2020) y Secretaría de Minas (2017)

De forma concreta, hay tres ecosistemas importantes y sensibles que tienen en jaque su capacidad de resiliencia: los ríos, los páramos y el bosque seco tropical. La recuperación de estos ecosistemas, teniendo en cuenta su capacidad de carga, es elemental para prevenir la creación de nuevas espirales de violencia en medio de los 15 años que dura la implementación del Acuerdo Final, y bajo las consecuencias territoriales del cambio climático.

En lo que respecta a los ríos, hay muchos que tienen una alta contaminación con mercurio y cianuro a raíz de la minería ilegal, mientras que otros pueden desaparecer como consecuencia del fenómeno de El Niño. El río Sambingo, localizado en el departamento del Cauca, fue el primero en desaparecer en 2016 a raíz de las dos variables ya citadas. Los ríos del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño también se encuentran en gran peligro como consecuencia de los enclaves económicos ilegales (Pares, 2018b).

El otro ecosistema son los páramos, un ecosistema frágil de alta montaña que tiene como función principal producir agua. El 50% total de los páramos que existen en el mundo están en Colombia y su transformación antropogénica se ha dado desde la legalidad y la ilegalidad. En el primer escenario los campesinos han quemado los frailejones y el suelo para sembrar papa, particularmente. A pesar de que son una figura ambiental protegida, no ha existido una conservación efectiva y el problema entre campesinos e instituciones se centra en determinar las líneas invisibles que definen la limitación del páramo. Esta situación es un ejemplo de cómo las comunidades y las autoridades locales ven el patrimonio ambiental más como una carga que como un beneficio (Avellaneda, Torres y León, 2014; López, 2016).

Desde la ilegalidad, las guerrillas usaron estos ecosistemas como corredores de movilidad y como respuesta, el Estado construyó batallones de alta montaña en varios páramos. El estado permanente de guerra no solo causó una tala intensiva de frailejones, también impidió que existiese un abordaje técnico y científico que permitiese mejorar los planes de gestión ambiental y la consolidación de estrategias integrales para la conservación de este ecosistema (Pares, 2017). Sin embargo, desde hace varios años el Ejército Nacional trabaja en proyectos de restauración de páramos, con especies endémicas, en diferentes zonas del país (Caracol, 2017; Monsalve, 2017; RCN, 2017; Semana, 2017).

El tercer ecosistema son los bosques secos tropicales. Entre 1990 y 2015 se deforestaron 5,5 millones de hectáreas, lo que equivaldría a 200 mil ha por año. Entre 1990 y 2013 el 58% total de la deforestación se dio en los municipios más afectados por el conflicto armado (MinAmbiente, 2017). Entre 1990 y 2014 la región amazónica concentró el 35% total de la deforestación total, en 2015 el 43% y en 2016 -ante la expectativa de la firma- hubo un incremento en la tasa del 44%. En 2017, después de la firma del Acuerdo Final, la deforestación aumentó el 70% con respecto a la tasa de 2015 y el 23% con respecto a la de 2016 (Pares, 2018a; Ideam, 2018a). Ese último año los 170 municipios priorizados concentraron el 84% total de la tasa de deforestación nacional. También, en estos mismos municipios PDET se localiza el 23% de las áreas ambientales protegidas nacionales y se tiene registrado que el 25,6% del área total tiene conflictos por uso del suelo (DNP, 2019a).

Como lo previa Naciones Unidas, desde que las FARC-EP abandonaron sus zonas de influencia la deforestación se disparó a lo largo del territorio nacional, como una respuesta al desequilibrio que existe entre el poder y las dinámicas de autoridad en los municipios que vivieron el conflicto armado (Pares, 2017). Ahora bien, esto no quiere decir que las FARC-EP fueron guardaparques o protectores del medio ambiente, por el contrario, la conservación del capital natural que promovieron en las zonas donde tenían presencia respondía a una estrategia militar. Como lo explica Ariel Ávila (2019), crearon para-Estados a partir del establecimiento de ‘zonas liberadas’ donde fue fundamental sacar la institucionalidad y aislar a la sociedad, con el propósito de generar espacios de movilidad segura.

El sur de Colombia, donde se localiza la Región Forestal de la Amazonia, entro en un punto de no retorno desde que las FARC-EP dejaron las armas y se movilizaron a las ‘Zonas Veredales Transitorias de Normalización’. La razón es que hoy en día los campesinos no encuentran la entrada vetada, ni normas que los castiguen, de hecho, los GAO y los terratenientes están impulsando esta práctica. Un ejemplo de esto es La Macarena, donde la extinta guerrilla permitía la destrucción de una hectárea de bosque cada tres o seis meses. A 2018 hubo familias que destruyeron hasta 100 ha en un mes (Pares, 2018a).

Este deterioro de los bosques y los servicios de ecosistemas que presta no solo genera pasivos ambientales, también coloca en riesgo el equilibrio y la conexión de los

ecosistemas a nivel continental, aumentando así la vulnerabilidad al cambio climático mientras se disminuye la capacidad de adaptación de las comunidades en los territorios. Por lo tanto, es imperativo que el camino que se quiere construir para alcanzar la paz territorial, lo haga a *priori* con el ambiente. La paz ambiental es tan, o quizás más, importante que la territorial.

La población en general, de forma consciente o inconsciente, se beneficia de los servicios que proveen los ecosistemas, globales o locales. En Colombia la contaminación hídrica y la deforestación, como consecuencia de las actividades ilícitas, por ejemplo, no solo aumenta las emisiones de CO₂, también puede poner en riesgo la seguridad alimentaria, lo que a la postre puede desembocar en nuevos conflictos sociales y migraciones hacia otros territorios.

De acuerdo con el reporte final del sector ambiental del Gobierno de Juan Manuel Santos, entre 2011 y enero de 2018 se restauraron 802.000 ha (0,7% del área total del país) (Presidencia de la República, 2018). Empero se pueden plantear dos objeciones, no existe un documento público que de fe sobre el seguimiento a esas hectáreas restauradas y que garantice que los árboles sembrados si estén creciendo conforme a lo que indican los expertos. Y segundo, no fue posible identificar de forma clara si esa restauración tuvo en cuenta la tasa que existía cuando empezó su primer gobierno o la última tasa reportada. Esto porque, como ya se explicó, los dos últimos años de su gobierno – de agosto de 2016 a agosto de 2018- la tasa de deforestación se disparó, de manera particular en la región de la Amazonía en un 65,5% -doblando la tasa de 2016- (Ideam, 2018a), a pesar de las estrategias militares adoptadas para frenar esta práctica.

Una de esas estrategias fue la creación de la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de los Bosques Naturales, en 2017. Su objetivo era alcanzar un control efectivo y manejo adecuado para (i.) la protección de los bosques; (ii.) la ejecución de políticas públicas; y, (iii.) programas estratégicos para la conservación (Decreto 1257, 2017). Su primera acción fue la creación de ‘Burbujas ambientales’, un sistema de monitoreo de alerta temprana que busca prevenir, controlar y monitorear los puntos críticos de la tala indiscriminada, con el apoyo de la Fuerza Pública. En 2019 por medio de la Ley 1955 (artículo 9) se remplazó la Comisión por el Consejo Nacional de Lucha Contra la Deforestación y otros crímenes ambientales asociados [Conaldef] para la defensa del agua, la biodiversidad y el medio

ambiente. Tiene unas funciones similares al organismo que reemplazó y además será el principal eje articulador de la línea ocho del Conpes 4021.

En este orden de ideas, durante los diez años de vigencia del Conpes 4021, el Conaldef desarrollará

[...] mesas de trabajo que permitan la articulación interinstitucional para la implementación de los procesos administrativos sancionatorios, policivos y de investigación penal y disciplinaria en relación con los motores ilegales de deforestación como cultivos ilícitos, accesos terrestres y pistas ilegales, acaparamiento de tierras y lavado de activos, entre otros. Finalmente, como resultado de los procesos de articulación, inteligencia e investigación, se desplegarán las capacidades de la Fuerza Pública sobre los núcleos de deforestación, acorde a las competencias de las instituciones intervinientes, que cada vez más permitan tomar medidas anticipadas a los hechos de deforestación. (Conpes 4021, 2020, p. 74)

En 2017 también se lanzó la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y la Gestión de los Bosques [EICD], esta se socializó con diferentes actores: comunidades rurales, grupos indígenas y organizaciones afrodescendientes. El objetivo es reducir la deforestación y la degradación forestal a través del desarrollo y la articulación de políticas y medidas bajo un marco de desarrollo integral (MinAmbiente, 2017). El programa Visión Amazonía está alineado a esta estrategia, empero este ítem se desarrolla en el caso de estudio del Guaviare.

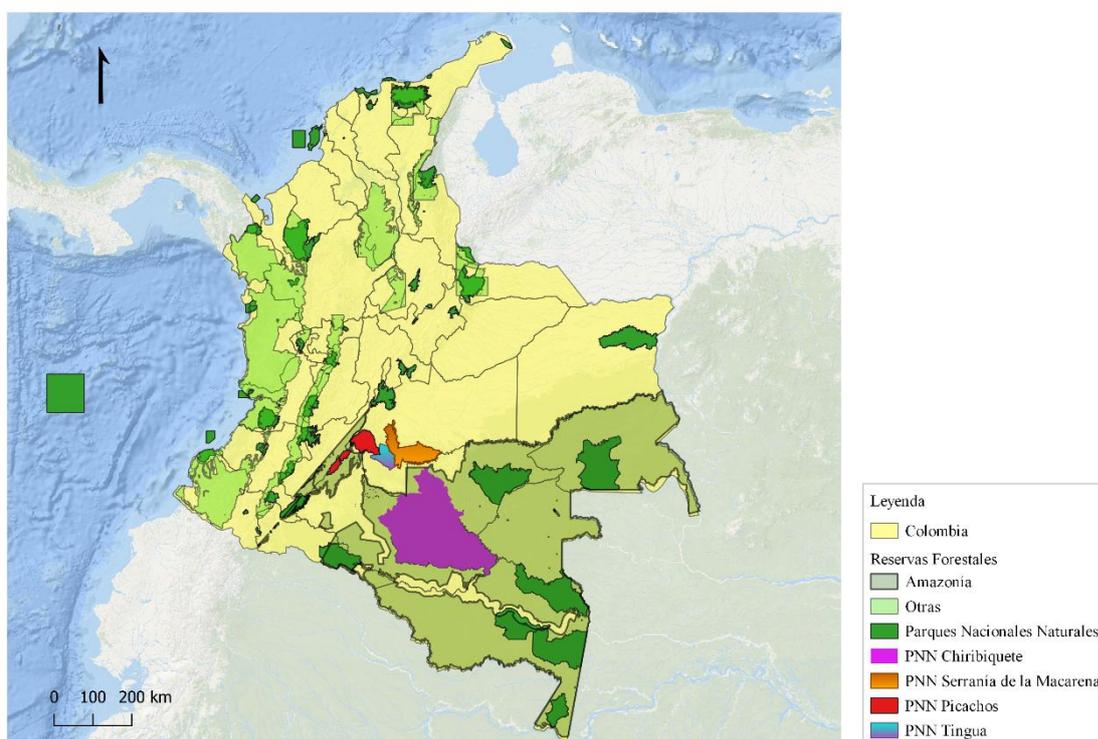
Otro programa que se creó bajo la EICD fue el de Bosques de Paz. Este modelo tiene cuatro componentes: (i.) Recuperación ambiental de los ecosistemas; (ii.) Desarrollo de las comunidades a través de proyectos productivos; (iii.) Educación ambiental; y, (iv.) Construcción de un monumento vivo de paz como memoria histórica del conflicto armado en esa zona. En este orden de ideas se identificaron 23 áreas para su ejecución, a finales de 2019 se habían inaugurado siete, dos en el sur del país (MinAmbiente, 2018c).

También se estableció la iniciativa económica de pagos por servicios ambientales BancO2 en pro de beneficiar a las familias campesinas que están dedicadas a la protección y conservación de los bosques (MinAmbiente, 2018c). A finales de diciembre de 2020 en total había 7.065 familias vinculadas, la mayoría son del departamento de Antioquia (4.488). En la región amazónica había en total 447 familias inscritas (BancoO2, s. f.).

A pesar de estas iniciativas, y las estrategias militares adelantadas por el Gobierno de Iván Duque, cuatro PNN vitales para la conservación de la región amazónica y la

conectividad ecosistémica con los Andes²⁵, están en alto riesgo como consecuencia de la deforestación y la praderización (Mapa 2). Estos parques, que se localizan al sur del país, son el ejemplo más dramático de lo que significa ‘especulación de la tierra’ y acaparamiento. En una quema ilegal se pueden dañar hasta 50 ha de bosque y con esto se está rompiendo la conectividad de los ecosistemas, la estabilidad ecológica está en peligro después de más de siete millones de años (Pares, 2018a).

Mapa 2. Parques Nacionales Naturales.



Fuente: Elaboración propia con base en Sistema de Información Ambiental de Colombia (s. f. a) y Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (s. f.).

Debido a la incapacidad del Gobierno nacional de detener esta catástrofe, un grupo de 25 colombianos conformados por niños y jóvenes entre los siete y 25 años, presentaron una tutela ante la Corte Suprema de Justicia. En la tutela se exigió la protección legal de sus derechos a partir de la protección de la Amazonía. Argumentaron que sus derechos estaban amenazados por los impactos del cambio climático, los cuales se aceleraban y profundizaban con la deforestación. Señalaron, además, que esta actividad podía causar

²⁵ La Amazonía tiene la mayor área de bosques (39.623.573 ha que equivalen al 66%). Por su parte, los Andes es la segunda región con mayor área de bosque (11.338.180 ha que equivale al 19%) (Conpes 4021, 2020)

un incremento de la temperatura entre 1.6°C y 2.14°C entre 2041 y 2071, precisamente cuando ellos se convertirían en adultos y adultos mayores.

La respuesta de la Alta Corte fue histórica. Primero argumentó que la protección legal se daba bajo los principios ambientales de precaución, solidaridad y equidad intergeneracional. Segundo, reconoció a las futuras generaciones como sujetos de derechos. Tercero, pero no menos importante, la Corte reconoció a la Amazonía colombiana como sujeto de derechos, por lo que, los municipios que hacen parte de su jurisdicción tienen que actualizar sus planes de ordenamiento territorial y direccionarlos hacia la adaptación al cambio climático. Además, deben incluir e implementar acciones que reduzcan la deforestación (Sentencia STC-4360, 2018). Con esta decisión de la Corte Suprema, la región amazónica se convierte en el segundo ecosistema reconocido como sujeto de derechos. El primero fue el río Atrato a través de la sentencia T-622 de 2016 emitida por la Corte Constitucional.

A la postre de la sentencia, se emitió la Directiva Presidencia no. 10 de 2018 en la que se establecieron los mecanismos para el cumplimiento de esta orden judicial. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación, como ente de control y vigilancia del Estado, en 2019 emitió la Directiva no. 004 en la que también instituyó las disposiciones para que hubiese una intervención efectiva sobre los motores de la deforestación y la afectación de la amazonia. Empero, a pesar de la normatividad estatal existente, y del peso que esta tiene para construir la paz ambiental, en la *praxis* no ha existido un cambio real o profundo.

Este es un problema muy complejo que demanda la urgente necesidad de integrar otras variables como: (i.) la implementación total del Punto uno y de los PISDA que se desprenden del PNIS; (ii.) sustituir las estrategias de gestión ambiental que aplicaron las FARC-EP; (iii.) el desmantelamiento de las redes que existen detrás de este flagelo - funcionarios públicos, terratenientes, etc-.

4.1.4.3. La sobrevivencia del capital natural durante el postconflicto

Si el conflicto armado y la falta de presencia del Estado aseguró la protección de los bosques vírgenes y de los lugares inexplorados, el postconflicto y la liberación de los territorios vetados por la guerra debería asegurar aún más la supervivencia del capital

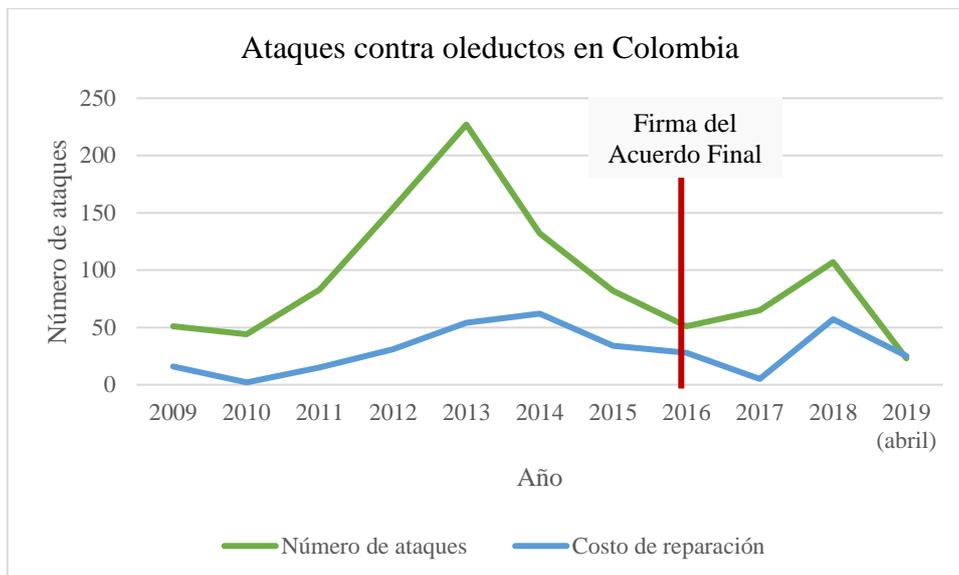
natural, a pesar de los múltiples e importantes desafíos que esto genera. Uno de los desafíos más importante es superar el significado y la valoración subjetiva sobre el ecosistema, y esto se traduce en superar el dilema entre si el ecosistema natural es un beneficio o una carga para los territorios y sus comunidades.

Existe una oportunidad histórica para reparar el patrimonio nacional natural como sujeto revictimizado, la gran pregunta es cómo hacerlo. El primer paso sería el reconocimiento de la biodiversidad como sujeto de reparación mientras se construye la paz territorial. Tanto el Gobierno nacional como las FARC-EP lo hicieron durante los diálogos, y así quedo consignado en el Acuerdo Final. De hecho, el 90% de los municipios PDET tienen alguna figura de protección ambiental (Naciones Unidas, 2014; Pares, 2017).

Segundo, como ya se mencionó, la desaparición de las FARC-EP como organización armada insurgente eliminó algunos detonantes que contribuyeron al deterioro del medio ambiente. Por ejemplo, su *modus operandi* incluyó el ataque a las infraestructuras petroleras. De estas acciones, una de las más fuertes y que más dejó incalculables pasivos ambientales fue en el Pacífico colombiano cuando atentaron en contra del oleoducto Trasandino a mediados de 2015, en dos oportunidades distintas con 14 días de diferencia. Sin embargo, el ataque perpetrado el 21 de junio fue el más devastador en materia socioambiental en una década ya que, más de 410 mil galones de crudo llegaron hasta el mar, contaminando a su paso las fuentes hídricas que surten el acueducto del municipio de Tumaco (Portafolio, 2015; Semana Sostenible, 2019; Verdad Abierta, 2015). Otro caso emblemático fue en un sector de la región amazónica, en el departamento de Putumayo, cuando obligaron a 19 choferes a abrir las válvulas de los tanques que contenían cinco mil barriles de crudo (FIP, 2015; Semana, 2015).

Ahora bien, es menester aclarar que el Ejército de Liberación Nacional [ELN] también tiene esta práctica, aun así, la salida de las FARC-EP del escenario del conflicto armado sí disminuyó los ataques a estas infraestructuras. Por ejemplo, en los últimos diez años el mayor número de ataques a la infraestructura petrolera fue en 2013, no obstante, en 2016 el número descendió (Figura 3). Aunque en 2017 y 2018 volvieron aumentar, el número de ataques no se compara frente a los años donde ambas organizaciones criminales hacían parte del conflicto armado.

Figura 3. Ataques a infraestructuras petroleras versus costo de reparación. Modificaciones propias.



Fuente: Pares (2019), modificaciones propias.

La eliminación de estos ataques y sus impactos socioambientales son un aliciente para la biota. Pero esto no significó que diferentes regiones con ecosistemas estratégicos, o las zonas con puntos calientes de biodiversidad, quedasen ajenos a las consecuencias del postconflicto. Como se mencionó con anterioridad, el impacto de ‘positivo’ de la guerra en estas zonas fue evitar el asentamiento de las personas y el desarrollo de proyectos económicos (Correa, 2004; Morales, 2017; Naciones Unidas, 2014). En este sentido, un segundo paso es fortalecer la institucionalidad ambiental, no solo con capital humano o tecnológico, sobre todo la cartera ambiental debe ser una de las principales en la distribución del presupuesto nacional.

4.1.5. Consideraciones finales

Durante más de cinco décadas el conflicto armado fue una amenaza y una ‘medida de protección’ para el medio ambiente. El uso de la tierra fue una de las principales causas del conflicto armado y desde hace más de una década, es una de las principales causas de los conflictos socioambientales. El Acuerdo Final es una oportunidad para resolver los problemas estructurales del uso de la tierra y las consecuencias ambientales, económicas y sociales que se han derivado de este. El punto uno que aborda la RRI, es la

transformación de la realidad rural víctima del conflicto y abandonada por el Estado; además, es de manera fortuita, una política que permitió el desarrollo de estrategias de adaptación al cambio climática que, de implementarse completamente, mejorará la resiliencia de los territorios y sus poblaciones.

La elaboración del PZA y la definición de la frontera agrícola nacional son determinantes para contrarrestar la deforestación, el flagelo ambiental más importante en Colombia desde que comenzó el postconflicto. Desde la norma la nueva frontera gestiona de una manera adecuada el territorio y facilita la implementación de las iniciativas consignadas en el PATR y los PISDA.

Los instrumentos de ordenamiento territorial que nacieron en la RRI, como los PDET y el PZA, aunados a los que ya existían -POMCA y POT-, crean las condiciones para que exista un desarrollo sostenible real de los territorios y sus comunidades, y una disminución o mitigación de los conflictos socioambientales asociados al uso del territorio que continúan vigentes. Paralelamente, facilitan la gestión y solución de las nueve de las 16 causas de conflictos sociales identificadas que aumentan la vulnerabilidad al cambio climático.

El Acuerdo Final no solo es el marco de acción para alcanzar la paz territorial, sino también, la paz ambiental. No obstante, en la *praxis* está sucediendo todo lo contrario, el medio ambiente no se percibe como un elemento estructural del desarrollo económico y la construcción de la paz, sino más bien es considerado una carga y un elemento antagónico a este desarrollo. Además, el Ministerio de Medio Ambiente sigue siendo el que menos participación presupuestal tiene en el Gobierno de turno.

Paradójicamente, es la primera vez que una PDS reconoce al capital natural como un bien y activo estratégico de la Nación. Y a pesar de las estrategias militares adelantadas como burbujas ambientales, zonas futuro, operación Artemisa, entre otras, el medio ambiente sigue siendo una víctima en el postconflicto. Ante esto, el Conpes 4021 (2020) presenta diferentes estrategias integrales y transversales para los próximos nueve años, entre ellos, se resalta fortalecer la cartera ambiental y mejorar la coordinación institucional para que no haya ni duplicidad de tareas, ni espacios de inoperancia. Sin embargo, será importante dismantelar la corrupción que puede haber al interior de las instituciones, y que no se ha tenido en cuenta en esta política.

4.2. ANTIOQUIA: ENTRE LA CRISIS AMBIENTAL Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ TERRITORIAL Y LA PAZ AMBIENTAL

En 2020 se cumplieron los primeros cuatro años de la Fase 3 ‘Construcción de una Paz Estable y Duradera’ y en muchos territorios existe una sensación generalizada de un temprano fracaso del Acuerdo Final. Parte de ese posible fracaso es consecuencia de la lenta y parcializada implementación de los seis puntos de negociación, pero de forma particular del punto uno ‘Reforma Rural Integral’ [RRI]. Hasta diciembre de ese mismo año lo que se ha cumplido de este punto uno ha sido la elaboración del Documento Técnico del Plan de Zonificación Ambiental [PZA] y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial [PDET].

El PDET se construyó bajo ocho pilares rectores con el fin de clasificar las iniciativas propuestas por las comunidades en sus tres niveles de elaboración. Estos pilares también son aspectos esenciales y básicos para construir la paz territorial, pero no solo eso, de forma fortuita también cinco de ellos son hojas de ruta fundamentales para crear estrategias de adaptación territorial al cambio climático.

La implementación de las iniciativas finales registradas en los Planes de Acción para la Transformación Regional [PATR] se convierte en una valiosa oportunidad para disminuir la vulnerabilidad climática de los territorios, mientras se cumple el objetivo del Acuerdo Final. Ahora bien, tal y como quedó consignado los PATR tienen que armonizarse de forma obligatoria con los otros instrumentos ordenamiento territorial. Una sinergia necesaria que no se daría en otro contexto. Dentro de ese marco, este subcapítulo de resultados tiene por objeto develar cómo la construcción concertada de los instrumentos de ordenamiento territorial contemplados en el punto uno del Acuerdo Final, se convierten en una oportunidad para mejorar la adaptabilidad climática de las comunidades rurales más vulnerables en las subregiones ‘PATR Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño’ y ‘PATR Urabá Antioqueño’.

Se estructura en cuatro apartados. En el primero se presenta las características territoriales de Antioquia. En el segundo se realiza una caracterización de las subregiones PATR de estudio frente: (a.) al cambio climático y las proyecciones a 2040; (b.) los conflictos socioambientales asociados al uso del territorio y la deforestación; y (c.) la presencia de Grupos Armados Organizados [GAO] en el territorio. En el tercer apartado se analizan los resultados a partir de, por un lado, la implementación del punto uno del

Acuerdo Final, su importancia para mitigar la crisis ambiental y se propone una clasificación de adaptabilidad climática basada en comunidades [AbC] y ecosistemas [AbE] a partir de las iniciativas consignadas en los PATR. Y por el otro, la construcción de la paz territorial y de la paz ambiental, desde el concepto que aquí se presenta de esta última, argumentando la importancia de ambas para mejorar la adaptación al cambio climático de las comunidades. El último apartado presenta las consideraciones finales.

4.2.1. Contexto territorial

Antioquia está conformado por nueve subregiones y 125 municipios, tiene una superficie de 63.612 Km² y una población de 6.613.118 de habitantes, la población indígena es del 0,52% y las comunidades afrodescendientes son 10,59% de la población (Departamento Administrativo de Planeación, s. f.). 10,73% del territorio son ecosistemas estratégicos como páramos, humedales, bosques secos tropicales y manglares; además, cuenta con tres PNN que abarcan 3% del territorio departamental: las Orquídeas, los Katíos y Paramillo (Mapa 3).

El PNN Las Orquídeas, donde se asientan las comunidades indígenas de los Embera-Katíos, abarca una extensión de 28.753ha que equivale al 0,5% del área total del departamento. El PNN Los Katíos tiene un área total de 72.000ha, pero solo 12.930ha hacen parte del departamento. Es importante resaltar que este parque fue declarado por la UNESCO como Patrimonio Natural Mundial en 1994 por su “importancia en el intercambio de fauna y flora entre Centro y Suramérica” (PNN, s. f. b). En este parque habitan indígenas de las comunidades Kuna Makilakunitiwala, Embera-Katío, Chamí y Wounnan.

El tercer parque es el PNN Paramillo y es el único que hace parte de un PATR. Este ecosistema es la “décima área protegida más grande del país, representa un 4% del área del territorio nacional” (PNN, s. f. c). De las 504.014ha que tiene de extensión, solamente 136.670ha se localizan en el departamento, y al igual que en los dos PNN anteriores, en este también se asientan las comunidades indígenas Embera-Katíos y Chamí. Este parque, por su localización, ha sido uno de los más impactados por el conflicto armado, empero sobre este tema se volverá más adelante.

4.2.1.1. Contexto territorial para la implementación del Acuerdo Final

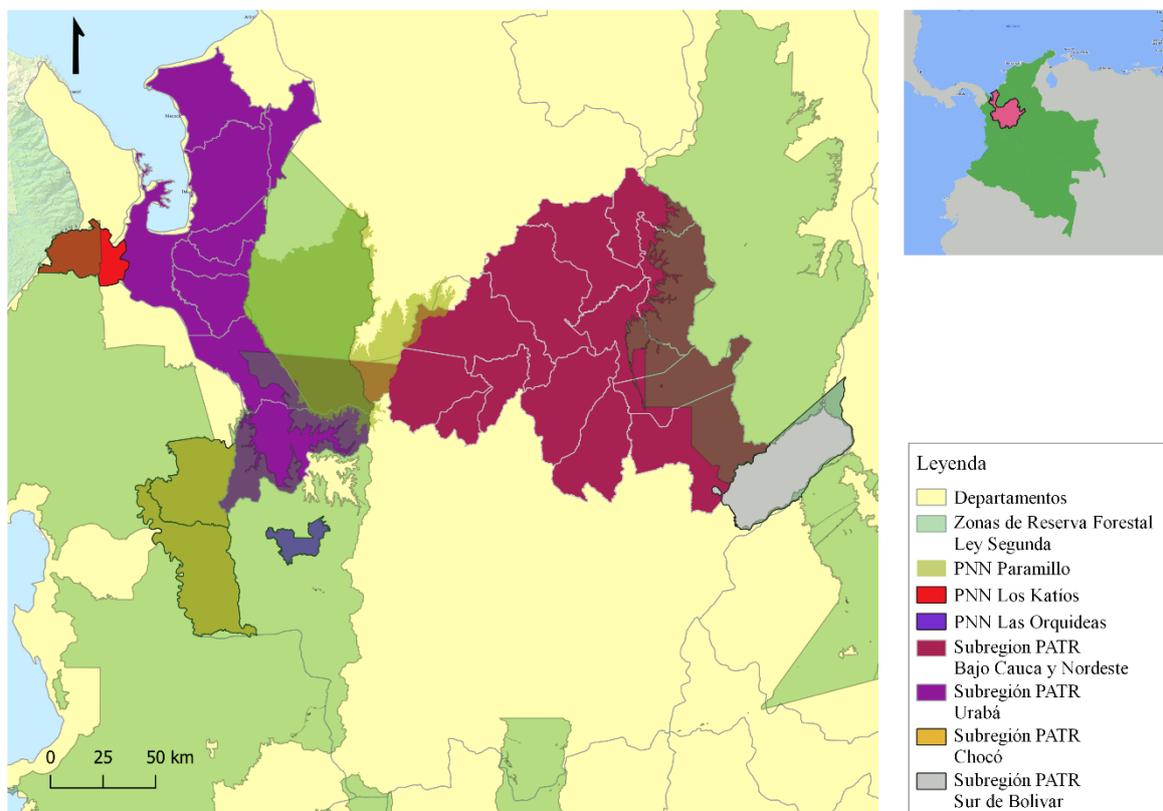
El Acuerdo Final consignó que la transformación debe ser en todas las zonas rurales del país, sin embargo, se convino priorizar la intervención estatal. En este sentido se identificaron los territorios más afectados por el conflicto armado dando como resultado 344 municipios Zomac. Con el fin de hacer de manera inmediata la intervención del Estado se acordó hacer una nueva priorización a partir de estos 344 municipios, teniendo en cuenta cuatro criterios de selección.

La primera condición es que el municipio debía tener una pobreza multidimensional del 72,8% y altos índices de necesidades básicas insatisfechas. Segundo tenía que presentar una afectación derivada del conflicto igual o superior al 67%. Tercero, su institucionalidad administrativa y capacidad de gestión tenía que ser baja. Y, cuarto, debía existir presencia de economías ilegales. El resultado final fueron 170 municipios de 1122 que tiene el país.

Estos 170 municipios o municipios priorizados, que concentraban el 94,2% de los cultivos de coca en 2016 (Decreto 893, 2017), serían los primeros en implementar los PDT. Para el caso de Antioquia, el Decreto 1650 de 2017 estableció 55 municipios Zomac que representan el 44% del territorio departamental, de ellos 24 son PDET clasificados en cuatro subregiones PATR²⁶. Empero, el departamento solo tiene dos subregiones PATR -Bajo Cauca y Nordeste, y Urabá- que en total recogen 21 municipios PDET (Mapa 3). Desde el ordenamiento ambiental territorial estas dos subregiones PATR hacen parte de tres territorialidades distintas: Panzenú, Tahamies y Zenufana (Figura 4).

²⁶ Dos de los 24 municipios, tres hacen parte de dos subregiones PATR distintas. Murindó y Vigía del Fuerte pertenecen a la subregión Chocó, y Yondó pertenece a la subregión Sur de Bolívar.

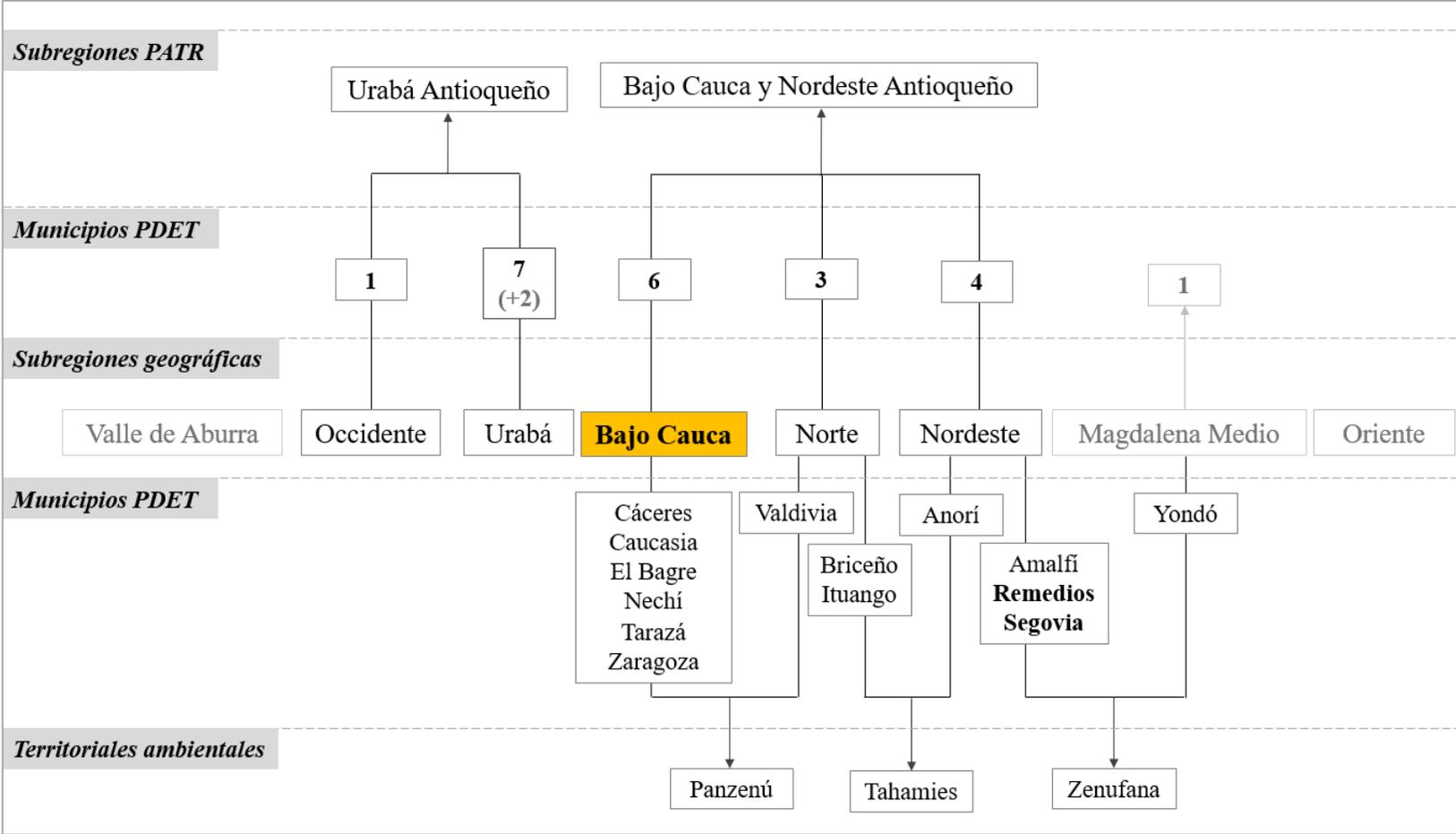
Mapa 3. PNN en Antioquia



Fuente: Elaboración propia a partir de Sistema de Información Ambiental de Colombia (s. f. a) y Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (s. f.).

Bajo la política de ‘Zonas Futuro’ se quiere llegar de manera integral y coordinada a los nuevos territorios priorizados sobre los 170 municipios. De los 24 municipios PDET solo los del Bajo Cauca hacen parte de este programa (Figura 4).

Figura 4. Ordenamiento territorial y administrativo de las subregiones PART y las territoriales ambientales. En amarillo se resalta la única subregión priorizada por el Gobierno de Iván Duque.



Fuente: Elaboración propia.

4.2.2. Crisis ambiental, conflictividad social y criminalidad en las subregiones ‘PATR Bajo Cauca y Nordeste’ y ‘PATR Urabá’

4.2.2.1. Diagnóstico del cambio climático: vulnerabilidad y adaptación.

De acuerdo con el Ideam, el 11.8% del territorio y su población 473.865 habitantes, es decir el 8% de la población total, está amenazada por los efectos del cambio climático. Históricamente es el departamento que más presenta eventos climáticos, siendo las inundaciones y los deslizamientos los eventos más recurrentes en época de lluvias (Ideam *et al.* 2017).

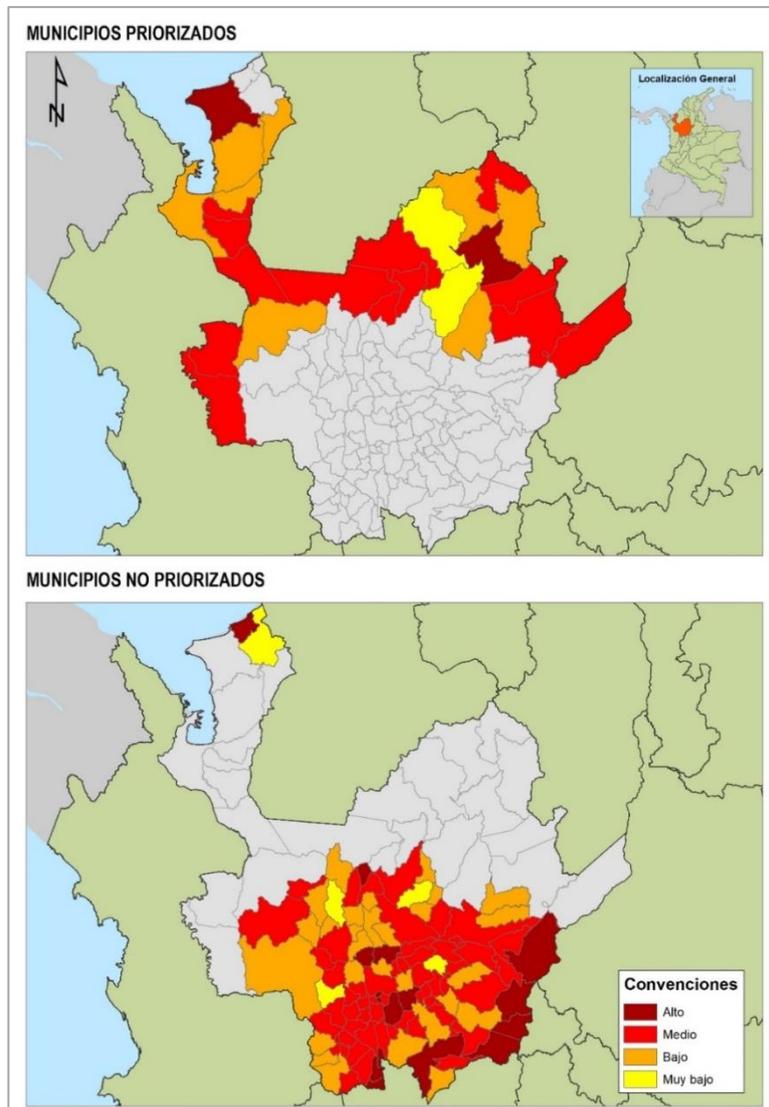
Los problemas ambientales que tiene el departamento son múltiples y van desde: la contaminación hídrica, la intervención en los cauces de los ríos, el deterioro de suelo, la inadecuada distribución y la ocupación del territorio, el mal manejo de residuos sólidos, la pérdida de cobertura vegetal hasta del 75% en algunos municipios, la expansión de la frontera agrícola, la ganadería y los cultivos ilícitos -incremento del 14% después de la firma del Acuerdo Final- (UNODC, 2017), el cambio en el uso del suelo y el deterioro progresivo de las especies de fauna y flora.

De los 24 municipios PDET, dos tienen un riesgo climático alto, diez tienen un riesgo medio, siete se clasifican en riesgo bajo y dos en muy bajo (Mapa 4). La mayoría de los entes territoriales con riesgo climático alto y medio -71 en total- son municipios no priorizados -56%-.

De acuerdo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los municipios localizados en la subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño tendrán un aumento de temperatura esperado entre 0.5 y 1°C. Sin embargo, en municipios como Ituango -que gran parte de su territorio hace parte del PNN Paramillo-, Briceño, Valdivia, Anorí y Amalfi, el aumento de temperatura proyectado está entre 1° y 1,2°C. En esta subregión PATR también se espera una disminución de la precipitación promedio entre el 10 y el 30% para 2040 (MinAmbiente, s. f. a).

Por su parte, en la subregión PATR del Urabá se proyecta un aumento de temperatura entre 0,81° y 1,2°C en 2040. Y en lo que concierne a la precipitación promedio, se prevé que existirá una tendencia constante, aunque puede llegar a aumentar entre el 10% y el 20% (MinAmbiente, s. f. b).

Mapa 4. Nivel de riesgo climático en los municipios del postconflicto y los municipios no priorizados

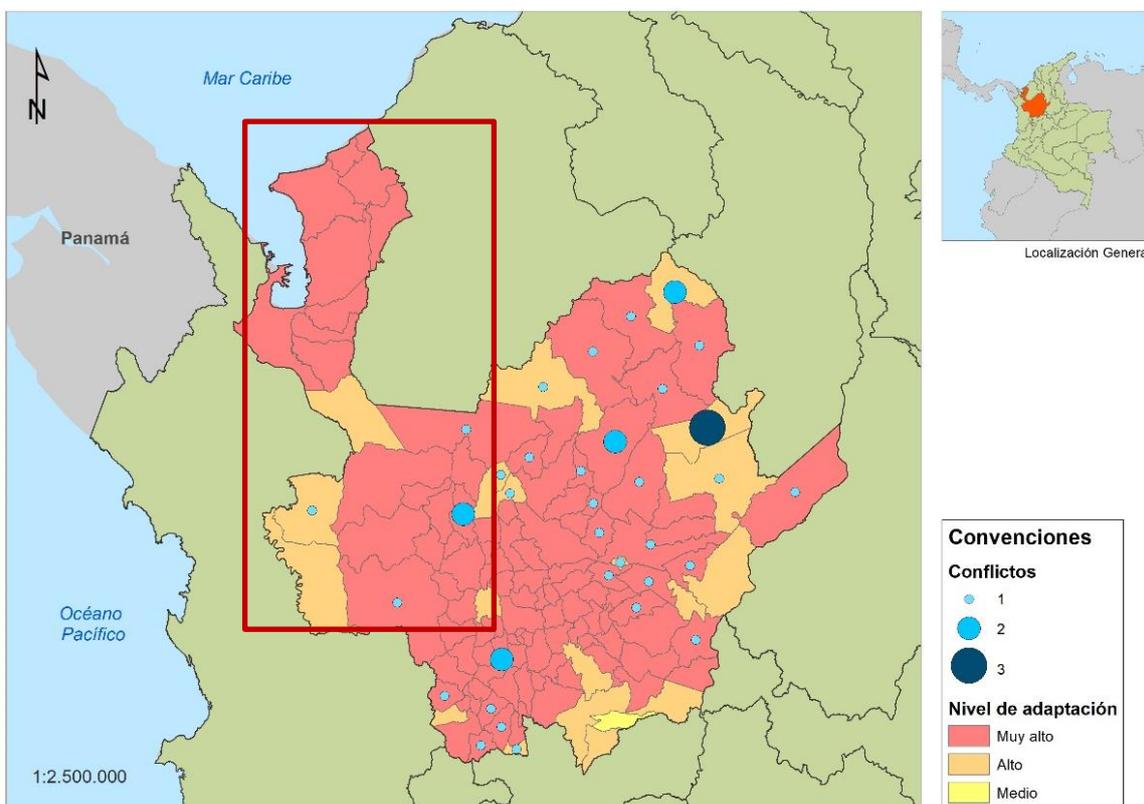


Fuente: Elaboración propia a partir de (Ideam *et al.* 2017)

Frente a la capacidad de adaptación climática (Mapa 5), el Ideam señaló que es muy alta en la mayoría de los municipios. No obstante, Antioquia es el segundo de los departamentos con mayor destrucción forestal y el que más concentra cantidad de conflictos asociados al uso del territorio, y al manejo y explotación de los recursos

naturales no renovables entre 2000 y 2016 (González y Vásquez, 2017; Valencia y Riaño, 2017).²⁷

Mapa 5. Capacidad de adaptación climática y conflictos.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del (Ideam *et al.* 2017; Valencia y Riaño, 2017)

En esta misma línea y contrario a lo afirmado por el Ideam, la Corporación Autónoma Regional de la subregión del Urabá [Corpourabá], Cordupaz y E3 (2017) han indicado que los municipios en su jurisdicción tienen una baja capacidad de adaptabilidad climática como consecuencia de la deforestación, la debilidad institucional y el desarrollo de modelos económicos no sustentables, de hecho, es una de las zonas con mayor pérdida de biodiversidad en el país (González-Caro y Vásquez, 2017).

Estas dos visiones opuestas de la capacidad de adaptación climática entre el Ideam (institución del orden nacional) y Corpourabá (institución del orden subregional), refleja una mala comunicación entre las instituciones del sector ambiental, y es una de las cosas

²⁷ Durante estos años se registraron 179 conflictos asociados a la explotación de los recursos naturales no renovables. En Antioquia se localizaron el 22% de los conflictos.

que se quiere corregir con el Conpes 4021. Es válido resaltar que, en temas de cambio climático es menester manejar los mismos criterios de evaluación y las mismas fuentes cartográficas y científicas, con el fin de estructurar estrategias y respuestas preventivas, asertivas y reales para cada ente territorial, de forma articulada.

Por ejemplo, el Ideam midió la capacidad de adaptación al cambio climático a partir de la seguridad alimentaria, el recurso hídrico, la biodiversidad y los servicios ecosistémico, la salud, el hábitat y la infraestructura. Por su parte, Corpourabá utilizó cuatro dimensiones para su estudio: economía, político-institucional, sociocultural y biofísico.

Ahora bien, contradiciendo también lo que dice el Ideam, no es posible tener un nivel de adaptación climática muy alto o alto cuando existe deforestación, pero, sobre todo, cuando las comunidades tienen elevados niveles de necesidades básicas insatisfechas (Tabla 4); de hecho, sin la intervención del aparato estatal estas comunidades son supremamente vulnerables a los efectos del cambio climático.

Tabla 4. Condiciones sociales en las subregiones del Bajo Cauca y Nordeste, y Urabá Antioqueño.

			Bajo Cauca y Nordeste	Urabá	
Caracterización sociodemográfica					
		Total	362.006	433.674	
Población (2018)	Comunidades	Afrodescendientes	12%	34%	
		Indígenas	1%	2%	
	Distribución	Área urbana	215.634 (60%)	251.920 (58%)	
		Área rural	146.372 (40%)	181.754 (42%)	
Necesidades básicas insatisfechas					
		Energía	Total	96% - 99%	82,7% - 99,4%
Cobertura servicios	Acueducto	Área urbana		94%	90%
		Área rural		29%	42%
	Agua potable	Área urbana		87%	82,40%
		Área rural		3%	5,70%
Alcantarillado	Área urbana		70%	80,60%	
	Área rural		14%	18,30%	

Fuente: Elaboración propia a partir de Departamento Administrativo de Planeación (s. f.) y DANE (s. f. a; s. f. b)

La baja cobertura de servicios públicos domiciliarios evidencia las condiciones precarias de las zonas rurales. Además, en ambas subregiones la capacidad adaptativa “está caracterizada por un bajo porcentaje de superficie agrícola con sistemas de irrigación deficientes y un bajo porcentaje de áreas protegidas registradas” (MinAmbiente, s. f. a; s. f. b).

Ante esto es necesario destacar la elaboración dos PIGCCT. El primero es el plan *Paz y Clima 2040* (Corpourabá, Cordupaz y E3, 2017), que es anterior a los PDET. En su elaboración participaron 309 personas de 105 organizaciones y colectivos distintos (entidades públicas y privadas, sociedad civil, comunidades étnicas y afrodescendientes), y se logró la priorización de 41 acciones. Sobresalen la transformación de los sistemas de agricultura y la construcción de barrios resilientes al cambio climático. Este ejercicio fue un ejemplo de participación que no se había dado antes en la región y que Julie Maldonado (2014) llama la “democratización de los procesos de adaptación”.

En segundo PIGCCT es el del Plan Regional de Cambio Climático [PRCC] (Corantioquia, 2018), su formulación duro casi dos años y fue adoptado en diciembre de 2018. Este PIGCCT fue elaborado en los municipios que están bajo la jurisdicción de Corantioquia. Entre ellos se destacan los que hacen parte de las tres territoriales ambientales Panzenú, Zenufana y Tahamies -subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño-. Algunas medidas estipuladas para el cumplimiento de las líneas estratégicas coincidieron con las iniciativas del PATR, tales como pago por servicios ambientales, transición a sistemas silvopastoriles para la producción de carne bovina y una reconversión al ordenamiento territorial. De acuerdo con los funcionarios de Corantioquia a pesar de estas coincidencias, no hubo una articulación entre el PATR y PRCC:

Esta articulación, desde la Corporación en lo particular, está por realizarse, ya que el PRCC Corporativo se comenzó a formular en el año 2016 y se terminó su formulación en los primeros meses del 2018. Es decir, cuando el PRCC se estaba formulando, apenas los PDET y los PART se empezaban a nombrar. (Anexo 2b)

Aun así, es importante destacar que el eje temático I -Hábitat natural y ruralidad- y III -Desarrollo urbano- del PRCC son los que más coinciden con el objetivo de transformar integralmente la ruralidad en Colombia, de acuerdo con el punto uno del Acuerdo Final. Ahora bien, el PRCC se comenzó a implementar en 2019 y tiene un

horizonte de planificación de 22 años, dividido en tres plazos²⁸ que se solapan con la revisión de los PATR.

Cazorla *et al.* (2013) y Maldonado (2014) argumentan que los procesos de planificación participativa, como el de los dos planes de cambio climático previamente explicados, son necesarios porque el proceso de toma de decisiones alcanza un nivel de conocimiento equitativo, integral y público. Aspectos fundamentales para consolidar estrategias que mejoran la adaptación y la resiliencia al cambio climático.

También es necesario destacar que, la revisión de los planes en tiempos paralelos al PATR facilita mejorar y corregir las iniciativas implementadas en los territorios. Esto implica que, de acuerdo con los funcionarios de Corantioquia: “la articulación entre estos planes -PATR y PRCC-, a raíz de las coyunturas políticas del país, ha dependido y depende en gran medida de la voluntad política de las diversas administraciones departamentales y nacional” (Anexo 2b). Sin embargo, para alcanzar la implementación del PRCC también se deben superar dos barreras más: económica y de seguridad. La territorial más vulnerable en estos tres aspectos, pero especialmente en el último, es Panzenú, es decir el Bajo Cauca Antioqueño.

Por lo tanto, ellos mismo señalan que, en materia de seguridad

[...] tanto el Gobierno nacional como el gobierno departamental deben aumentar su presencia en las regiones, principalmente en la territorial Panzenú, porque en las otras dos territoriales la capacidad institucional tiene un poco más de peso.

En cuanto a lo económico es imprescindible atacar el tema de la ilegalidad, pero con medidas que atraigan a las comunidades que se han rentado de este tipo de actividades, con programas bien estructurados y que sean una alternativa real que les permita ganancias cercanas a las anteriores, pero sumadas a una mayor tranquilidad. (Anexo 2b)

Por último, es válido resaltar que tanto *Paz y Clima 2040*, como el PRCC son insumo para el Plan Departamental de Cambio Climático de Antioquia (2018-20130), el cual articula de forma concreta y visible los PDTE, tal como se aprecia en el Plan y ratificado durante la entrevista por los funcionarios de Corantioquia:

Hay acciones que coinciden porque estos planes los trabajo el departamento. Te explico cómo se hizo, nosotros dentro del PGAR -Plan de Gestión Ambiental Regional - nos pusimos como meta desarrollar un plan regional de cambio climático. Cuando empezamos nos encontramos con que Corpourabá ya lo tenía

²⁸ Corto (2020), mediano (2030) y largo (2040).

listo, que Cornare ya lo estaba formulando y lo tenía muy adelantado, y que Área Metropolitana tenía unos adelantos.

Entonces nosotros empezamos, y cuando empezamos nos unimos con la Gobernación y ellos nos aportaron recursos y pudimos terminar con esto. Esto fue la gran base para que la Gobernación hiciera un plan departamental, es decir, lo que hizo fue articular este plan regional nuestro con los otros dos planes regionales de Corpourabá, Cornare y con lo que había hecho el Área. Por lo tanto, no es ilógico que, estando este plan tan fresco, la Gobernación aprovechara para incluir dentro de las líneas del PDET lo que nosotros veníamos manejando. (Anexo 2a)

4.2.2.2. Conflictos socioambientales y deforestación

Antioquia es el departamento que concentra mayor número de conflictos sociales (Valencia y Riaño, 2017). Estos conflictos giran en torno a cuál es el uso que se le da y se le quiere dar al recurso natural, sea hídrico o suelo/subsuelo. En muchos casos, las confrontaciones se dan entre un actor privado y un grupo poblacional particular; también entre grupos poblacionales que pertenecen al mismo sector económico (Tabla 5). La forma de tratar el conflicto socioambiental puede variar entre los diferentes actores.

Tabla 5. Tipología del conflicto. (GP: Grupo Poblacional; AAI: Actores Armados Ilegales)

Actores en conflicto		Actividad económica en disputa	Impactos	Resolución del conflicto	Subregiones de estudio (ejemplos)
Empresa nacional/ internacional	vs.	Campesinos o/y Mineros	<ul style="list-style-type: none"> - Contaminación y afectación de ecosistemas. - Acaparamiento de tierras. - Invasiones a predios. - Afectación de ecosistemas. - Desplazamiento de personas, cultivos y bienes patrimoniales. - Impacto sobre áreas protegidas. - Acaparamiento de tierras 	<ul style="list-style-type: none"> - Negociación. - Vía jurídica. 	Nechí: Mineros versus Gran Colombia Gold [GCG] por la explotación del oro.
		o Indígenas o Afrodescendientes			<ul style="list-style-type: none"> - Generación de energía eléctrica (hidroeléctrica)
GP (≠)	vs.	GP (≠)	Extractivismo vs. Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> - Acciones violentas - Disputas. 	Anorí: dragado del recurso hídrico para fines mineros.
GP (=)	vs.	<ul style="list-style-type: none"> - GP (=) - AAI 	<ul style="list-style-type: none"> - Extractivismo aurífero: Artesanal vs. Ilícito - Deforestación 	<ul style="list-style-type: none"> - Vías de hecho. 	Cáceres, Caucasia, El Bagre, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá y Zaragoza: mineros informales en contra de AAI que realizan minería criminal.

Fuente. Elaboración propia a partir de investigador de Pares (comunicación personal, septiembre 19, 2019) y de Mario Pérez (2014).

Sobre los conflictos entre una empresa y un grupo poblacional vale la pena ampliar las denuncias que se presentaron en Ituango por Hidroituango y en Segovia con Grand Colombia Gold. En ambos casos se ha dicho que, además de las vías legales, se usaron acciones violentas en contra de los campesinos, tales como desplazamientos, desapariciones y hasta muertes (Pérez, 2014; Van Zeller, 2012).

Además, se ha denunciado que en el Nordeste el conflicto entre dos grupos poblacionales distintos ha alcanzado provocaciones violentas, por ejemplo, algunas comunidades “se oponen a la extracción minera sin regulación, pues las malas prácticas y el uso del dragado están acabando con las cuencas hídricas de algunos municipios” (Pares, 2018b, p.52), lo cual ha desatado amenazas por parte de los mineros. Dicha situación sucede en las veredas Los Trozos y Tenche, municipio de Anorí, donde “los campesinos fueron amenazados por los mineros con “echarles” a las Autodefensas Gaitanistas de Colombia” (Pares, 2018b, p.52).

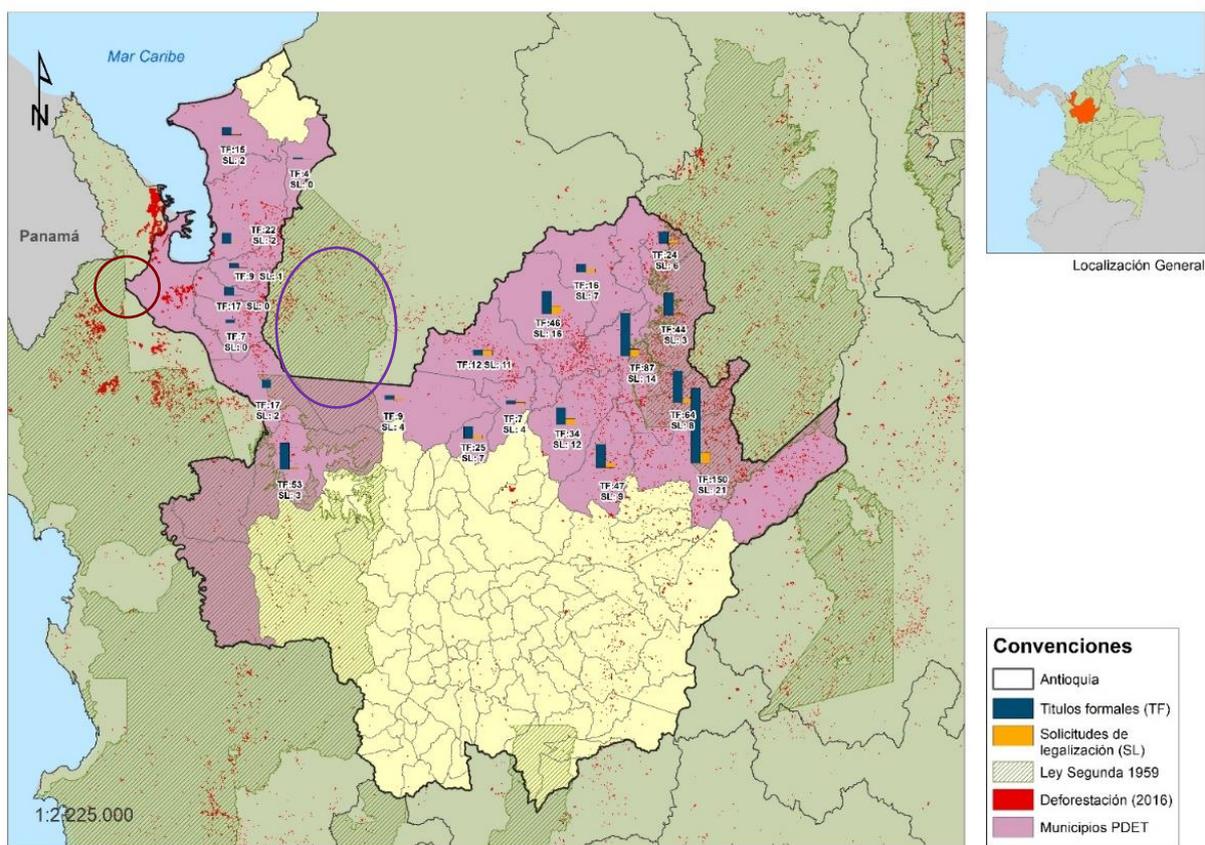
Sin duda, la actividad minera es uno de los mayores detonantes de los conflictos socioambientales en Antioquia y su práctica informal la que más pasivos ambientales puede llegar a generar. El 57% de estos conflictos están relacionados con la minería aurífera, el 14% a la minería de carbón y el 11% con la minería de cobre y el uso del agua (Valencia y Riaño, 2017). A 2017, solamente dos municipios de los 21 de las subregiones PATR de estudio estaba exento de minería -Carepa y Chigorodó del PATR Urabá-, cuatro tenían actividad minera no aurífera²⁹ -Urabá, Necoclí, Turbo y Apartadó del PATR Urabá-, y el resto tenían actividades aurífera y no aurífera. En total, los 21 municipios concentran 37% (705) de los títulos vigentes de actividad extractivista, 27% (769) de las solicitudes totales para explotación mineral y 34% de los bosques del departamento (Mapa 6). Solamente ocho municipios aparecían sin registro de actividad ilícita (Secretaría de Minas, 2017).

La minería -lícita e ilícita- no ha sido la única actividad generadora de deforestación. Los cultivos ilícitos, la ampliación de la frontera agrícola y el cambio de la cobertura vegetal para la ganadería extensiva también han contribuido significativamente, de hecho, esta última actividad fue la que más incidió entre 1980 y el

²⁹ Cobre, arenas y gravas, plomo, carbón térmico, plata y otros metales preciosos

2000³⁰ (González y Vásquez, 2017). Por ejemplo, el Urabá no es una región minera, aun así, entre 1990 y 2015 fue la que más perdió cobertura natural y ha sido una de las regiones más golpeadas por el conflicto armado. El PNN Los Katíos (Mapa 3) que hace parte de esta subregión tiene una afectación del 78% de su área total, producto de la deforestación (González y Vásquez, 2017).

Mapa 6. Deforestación, títulos mineros y solicitudes de formalización en zonas de Reserva Ley Segunda.



Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de Minas (2017) y del Sistema de Información Ambiental de Colombia (s. f. a). * El círculo morado corresponde al PNN Paramillo y el vinotinto a Los Katíos.

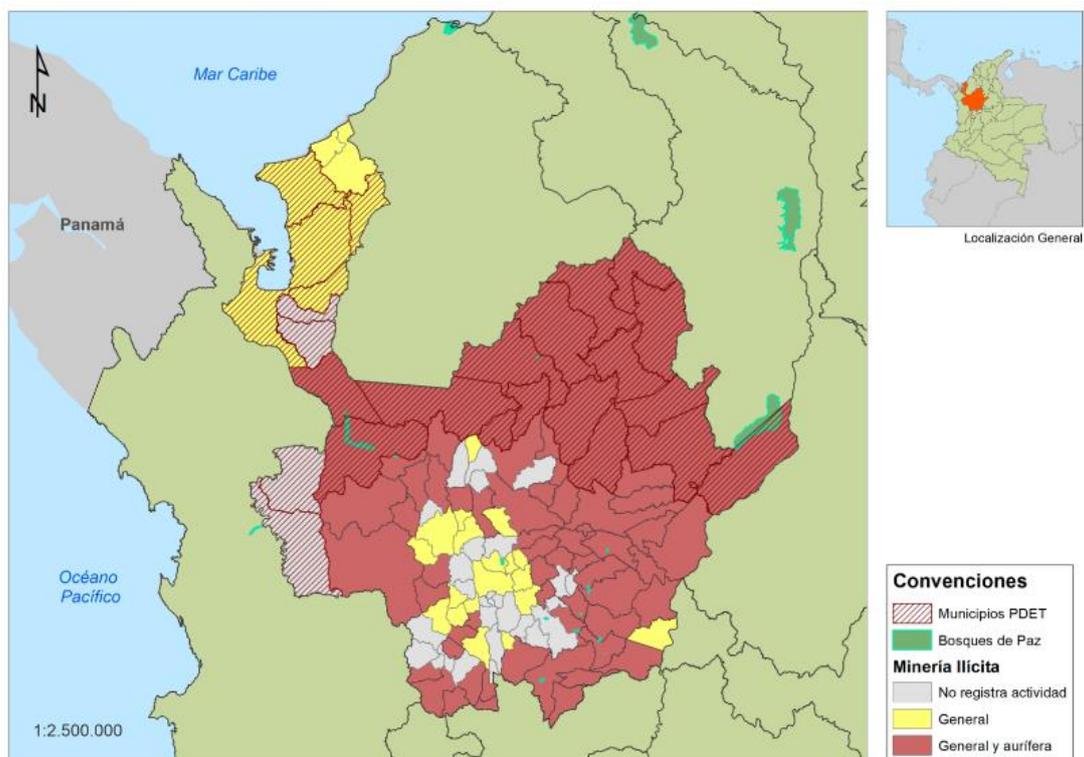
En la subregión PATR Bajo Cauca y Nordeste se localiza el PNN Paramillo, amenazado también por la agricultura intensiva y la ganadería, durante el conflicto y ahora en el postconflicto. En 2015 era uno de los ecosistemas que aún conservaba bosque

³⁰ En 1980 existían más de dos millones de hectáreas, en el año 2000 solo quedaban 347,110 hectáreas (17%).

sin fragmentación ecosistémica³¹. Tras la dejación de armas de las FARC-EP se intensificaron las alarmas de deforestación al punto que, en 2018 estuvo entre los principales núcleos de deforestación (Ideam, 2018a; 2018b; 2018c). Ituango y Dabeiba, municipios PDET con jurisdicción sobre el PNN han incidido en su deforestación puesto que, ambos se caracterizan por tener rutas de narcotráfico, cultivos de coca y disidencias de la FARC-EP. En Dabeiba, además, ejerce presión el ‘Clan de Golfo’ (FIP, s. f.).

Una de las respuestas inmediatas para frenar la deforestación del PNN Paramillo fue la activación de la Coordinación Regional de Control a la Deforestación para articular la estrategia *Burbuja Ambiental*, a partir del segundo trimestre de 2018. Esto facilitó que el resto del año bajara posiciones en el ranking de las alertas tempranas de deforestación, sin dejar de aparecer en la lista y por ello en el Conpes 4021 (2020) se reconoce como un núcleo de alta deforestación.

Mapa 7. Bosques de paz y minería ilícita en Antioquia



Fuente: Elaboración propia a partir de Decreto 893 (2017), Secretaría de Minas (2017) y Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (2019).

³¹ Para ese mismo año el área de bosques sin fragmentación ecosistémica en Antioquia solo era del 22%. Su poca degradación se debía a que se encuentran en zonas de difícil acceso y poco desarrollo agropecuario. (González y Vásquez, 2017)

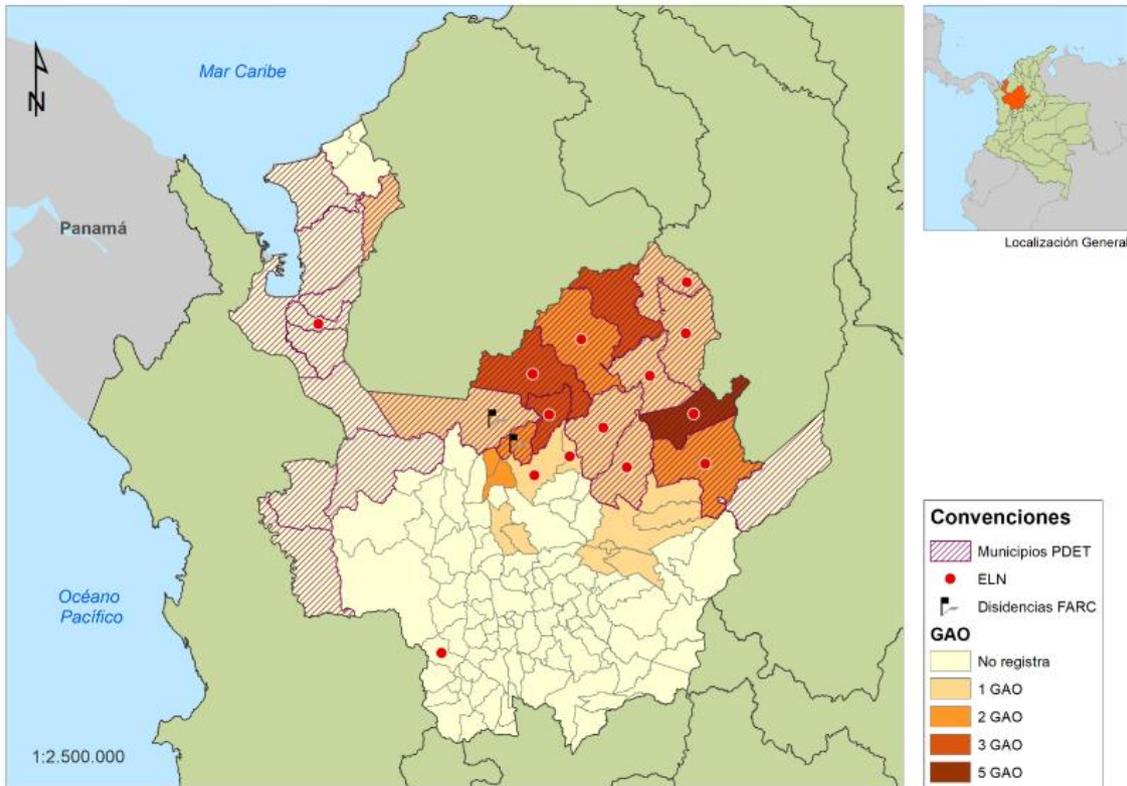
En otras zonas, con el propósito de frenar la deforestación se ha puesto en marcha el programa *Bosques de Paz*. Hasta septiembre de 2020, se estaba ejecutando en diez municipios del departamento, dos de ellos son PDET pero no tienen jurisdicción ambiental sobre ninguno de los tres PNN precitados (Mapa 7).

4.2.2.3. Presencia de Grupos Armados Organizados [GAO] en el territorio

Al término de la salida de las FARC-EP de sus zonas de influencia y dominio, el ELN, las disidencias de las FARC-EP y otras organizaciones criminales comenzaron procesos de copiamiento y reconfiguración criminal (Mapa 7). Como resultado de “la incapacidad del Estado para consolidarse en esos territorios como autoridad en materia de seguridad [...] lo que ha derivado en un escenario de alta producción de violencia e incertidumbre en materia de seguridad para las comunidades.” (Pares, 2018b, p.8). Por ejemplo, el ELN consolidó un sistema de justicia en la zona rural del municipio de Amalfi y se disponía a hacer lo mismo en Anorí y Valdivia (MAPP/OEA, 2017).

Estos procesos de ‘reconfiguración’ territorial suelen suceder rápido (Mapa 8). Máxime cuando la mayoría de los municipios tienen una administración e institucionalidad débil, no en vano la mayoría se encuentran en categoría seis -15 en total- o cinco -cuatro en total-.

Mapa 8. Presencia de grupos armados organizados en las subregiones PATR Bajo Cauca y Nordeste, y Urabá.

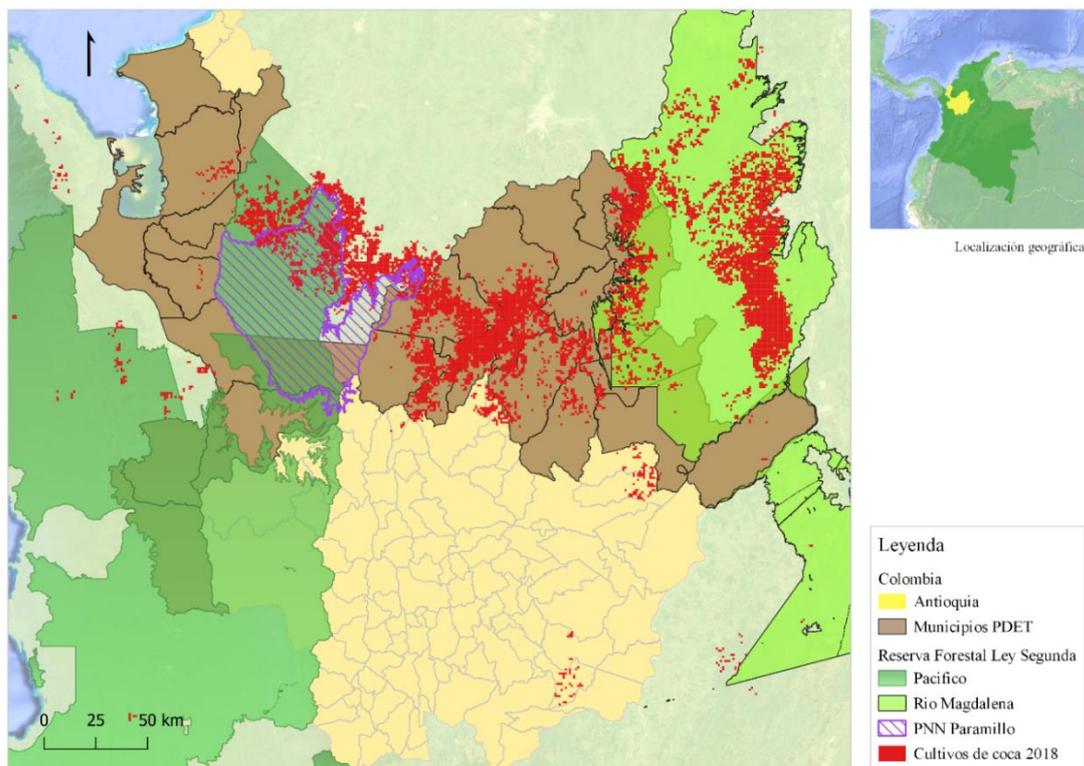


Fuente: Elaboración propia a partir de Decreto 893 (2017) y Pares (2019).

En la subregión del Bajo Cauca la reconfiguración criminal llevó al desplazamiento forzado de 5.948 personas en 2018 (ACNUDH y ACNUR, 2018; Defensoría del Pueblo, 2018; Verdad Abierta, 2018). El interés por la producción de droga aumentó drásticamente entre el 2015 y el 2016, por ejemplo, en el primer año se registraron 4.809 ha sembradas, mientras que al finalizar 2016 los cultivos abarcaban 15.617 ha (UNODC, 2017). Es importante explicar que el aumento de estos cultivos obedeció a dos factores económicos, por un lado, a “la revaluación del dólar que llevó a un incremento del precio de la pasta base de coca” (Pares, 2018a, p.53); y, por el otro, a la caída del precio del oro a nivel internacional a finales de 2015.

A 2018, la subregión PATR del Bajo Cauca Antioqueño y el Nordeste continuaba siendo la más afectada (Mapa 9).

Mapa 9. Presencia de cultivos ilícitos en Antioquia 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Sistema de Información Ambiental de Colombia (s.f.) y Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (2018)

4.2.3. Resultados

4.2.3.1. Evaluación de la implementación del punto uno del Acuerdo Final

Hasta este punto se ha presentado una caracterización climática -vulnerabilidad, adaptabilidad y retos-, los conflictos socioambientales derivados del uso del territorio y de las dinámicas de la ‘reconfiguración’ criminal en las subregiones PATR. A partir de aquí se analizará la importancia de implementar los PDET y cómo estos, desde una clasificación que se propone, son a su vez mediadas de adaptación climática basada en comunidades o ecosistemas.

Elaboración de los PDET en las subregiones PATR de estudio

En lo que respecta a los municipios de las subregiones PATR de estudio, se consolidaron 142 iniciativas. De estas se destaca la necesidad de las comunidades del Bajo Cauca y

Nordeste por apropiarse en profundidad los temas relativos al pilar 8 -reconciliación, convivencia y paz-, posiblemente debido al historial de conflictividad dentro del cual han estado inmersas; contrario a lo que sucede en el Urabá, que se enfocó primordialmente en reforzar lo relativo al pilar 6 -reactivación económica y producción agropecuaria- (Tabla 6).

Tabla 6. Resultados del proceso de construcción participativo de los PDET en las subregiones PATR de estudio.

		Bajo Cauca y Nordeste	Urabá
Municipios		13	8
Participación total de personas		11128	10470
Participación por fases	Núcleo veredal ³²	106	82 ³³
	Municipal	13	8
	Subregional	3	1
Resultados por fase	Veredal	13 PCTR ³⁴	8 PCTR ³⁵
	Municipal	13 PMTR	8 PMTR
	Subregional	1 PART	1 PART
Número de propuestas PART	Pilar 1	10	9
	Pilar 2	17	8
	Pilar 3	11	8
	Pilar 4	12	3
	Pilar 5	3	3
	Pilar 6	12	12
	Pilar 7	9	6
	Pilar 8	12	7
	Total	86	56

Fuente: Elaboración propia a partir de Agencia de Renovación del Territorio (14 de septiembre de 2018; 14 de diciembre de 2018).

El 21% de las iniciativas tiene algún tipo de incidencia con el medio ambiente y de estas, el 42% están relacionadas de forma directa. Su implementación ayudaría a

³² Esta primera fase de participación se realizó en dos momentos: Preasambleas y Grupo Motor. En las preasambleas -primer momento- los asistentes proponen unas ‘preiniciativas’, las cuales son llevadas al Grupo Motor. En el segundo momento, este grupo prioriza las iniciativas que se presentan en la fase municipal.

³³ Unidades Básicas de Planeación

³⁴ El proceso de concertación con la población indígena se hizo con la mediación de la Organización Indígena de Antioquia. Con las comunidades afrodescendientes, la concertación se realizó de forma directa con los líderes de los Consejos Comunitarios de cada municipio.

³⁵ Se realizaron reuniones de validación con autoridades indígenas locales y con las Autoridades de consejos comunitarios y FEDEAFRO.

mejorar la adaptabilidad climática de las comunidades a partir de dos enfoques: Adaptación y gestión de riesgo basado en Comunidades [AbC] y Adaptación y gestión de riesgo basado en Ecosistemas [AbE]. En el caso de ambos PATR de estudio, la gran mayoría de las propuestas se clasifican en AbE. (Tabla 7).

Tabla 7. Clasificación de las propuestas en AbC y AbE en las subregiones PATR de estudio.

PILAR	BAJO CAUCA Y NORDESTE	URABÁ
1	<p><i>AbE:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Clarificación de los límites entre la zona de reserva forestal de río Magdalena y las Zona de Reserva Campesina (ZRC). Así mismo, construir otra ZRC y determinar áreas susceptibles de sustracción de zonas de reserva forestal. <p>:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Caracterizar a los pobladores que se encuentran en el PNN Paramillo para reasentarlos fuera del parque. 	<p><i>AbC:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Generar información cartográfica para mejorar los procesos de planificación y ordenamiento territorial. <p><i>AbE:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Actualizar y ajustar los EOT con la participación de las comunidades rurales y étnicas. Paralelamente, fortalecer las capacidades de las comunidades étnicas y afrodescendientes en la construcción de sus planes de ordenamiento interno y los planes de manejo ambiental. • Construir mesas ambientales comunitarias con las entidades territoriales, autoridades ambientales, étnicas y mineras, con el fin de generar una propuesta de ordenamiento minero ambiental. Se debe tener en consideración los sistemas locales y regionales de las áreas protegidas del territorio. • Formular proyectos de conservación y restauración ambiental.
	<i>Propuestas en común AbE</i>	
	<p>Gestionar los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas de los principales ríos, y articularlos de forma participativa con los planes de OT, los planes de vida y etnodesarrollo, y el instrumento de zonificación ambiental. Se debe fortalecer la gobernanza con las comunidades y restablecer el equilibrio de los recursos naturales renovables para desarrollar propuestas económicas de uso sostenible.</p>	
2	<p><i>AbE:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Conectarse con la Costa Atlántica a través de la navegabilidad del río Cauca y sus afluentes. Así mismo, implementar 	<p><i>AbE:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Construcción de distritos de riego y de drenajes para mitigar las inundaciones. • Priorizar y ejecutar los dragados de los

	<p>las obras necesarias para el control de las inundaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar sistemas de energía alternativo para viviendas rurales en zonas dispersas. 	<p>ríos.</p>
	<i>Propuestas en común AbE</i>	
	Desarrollar infraestructura vial para conectar: veredas-municipios; municipio-municipio; y, municipios-troncales nacionales	
5	<p><i>AbE:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseñar y construir rellenos sanitarios veredales. 	<p><i>AbC:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear un espacio de socialización e información permanente entre operadores del servicio de acueducto y la comunidad, con el fin de hacerle seguimiento a las inversiones necesarias para la construcción de las plantas de tratamiento de aguas residuales. El objetivo es disminuir la contaminación de las fuentes hídricas. <p><i>AbE:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejecutar un programa de descontaminación de las fuentes hídricas que abastecen de agua a la población y que han sido afectadas por las fumigaciones aéreas.
	<i>Propuesta en común AbC</i>	
	Promoción de una política de ‘cero contaminación’, a partir de estrategias de capacitación para manejar los residuos sólidos y líquidos.	
6	<p><i>AbE:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la ganadería bovina se a través de sistemas silvopastoriles. • Se presenta una propuesta de apoyar el método minero tradicional. • Implementar proyectos turísticos de tipo: ecológicos, étnicos, rural y de aventura. • Desarrollar programas de forestación, reforestación y conservación. • Realizar estudios de prefactibilidad y factibilidad para le implementación de proyectos productivos forestales con fines de aprovechamiento. 	<p><i>AbE:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Construir y dotar una planta para la transformación de la materia prima (cacao, maíz, arroz, plátano, caucho y especies exóticas). • Construir y dotar una planta para la transformación de residuos plásticos que contribuya a la reactivación económica y mejore las condiciones ambientales. • Crear una estrategia que permita la recuperación, producción, conservación y uso de semillas para el mejoramiento productivo de los cultivos.

	<i>Propuesta en común AbE</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las cadenas productivas existentes. Además, desarrollar proyectos productivos integrales y cultivos promisorios como sacha inchi y stevia • Diseñar una estrategia para implementar el pago por servicios ambientales. • Desarrollar proyectos turísticos (ecológico, étnico, rural y de aventura).
7	<i>AbE:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Privilegiar proyectos productivos sostenibles para el autoconsumo bajo un enfoque agroecológico. • Proteger las semillas nativas tradicionales y especies pecuarias criollas con fines alimentarios.

Fuente: Elaboración propia.

Además de facilitar procesos de adaptación al cambio climático, las iniciativas de los pilares 1, 5 y 6, permiten subsanar los problemas ambientales en estas regiones, tales como: la contaminación hídrica, el cambio del uso del suelo y su progresivo deterioro, el mal manejo de residuos sólidos, la pérdida de cobertura vegetal y la expansión de la frontera agrícola.

4.2.3.2. La construcción de la paz territorial y la paz ambiental

La elaboración de los PDET supuso un ejercicio de participación inédito en el país, la estrategia más participativa y amplia para identificar las necesidades territoriales en las zonas más violentas y vulnerables. Su diseño tuvo como objetivo identificar todas las necesidades de las zonas rurales abandonadas por el Estado e impactadas por la guerra con un enfoque incluyente y multicultural, en los cuales se articuló una visión conjunta del territorio entre campesinos, indígenas y afrodescendientes. “Como consecuencia, se puede afirmar que los PDET fueron diseñados para constituirse como mecanismos que canalizan las dinámicas participativas hacia transformaciones estructurales en las sociedades en posconflicto que los enmarcan” (Ramírez, 2021).

No obstante, desde una perspectiva ambiental se encontró que una de las mayores debilidades que tuvo su construcción fue que la ART no visibilizó el papel intrínseco y transversal del medio ambiente ante la comunidad. Un tema vital para crear conciencia

sobre cómo el capital natural es indispensable para contrarrestar o mitigar los efectos adversos del clima sobre la economía y la población, máxime cuando los sectores de la agricultura, la pesca y la ganadería son los más afectados (BID, Cepal y DNP, 2014).

A la par de ese proceso, la Ley de Cambio Climático (Ley 1931 del 27 de julio de 2018) estableció que las personas naturales o jurídicas, y las instituciones públicas o privadas deben desplegar acciones propias para contribuir a la gestión del cambio climático. En muchas zonas rurales esa contribución empieza con la capacitación, ya que, de acuerdo con los entrevistados, es un tema ajeno y desconocido para las comunidades. La preocupación ambiental de varias comunidades se centra en el servicio ecosistémico que presta el recurso hídrico, pero no, por ejemplo, en el bosque en pie. Lo que podría entenderse como un desconocimiento sobre la funcionalidad e interdependencia que tienen los ecosistemas que los rodean.

A pesar de lo anterior, la planificación *per se* de los PDET significó que uno de los mayores retos que tenía el Estado estaba siendo superado: llegar al territorio a través de la ART, y de otras instituciones como Naciones Unidas, para reforzar la presencia de la legalidad en estos territorios. Aun así, han sido décadas de rezago donde los actores armados ilegales fueron la única figura de autoridad que conocieron las comunidades, quienes de un modo u otro suplían sus necesidades inmediatas (Ávila, 2019; comunicación personal, funcionario MAPP/OEA, septiembre 12, 2019).

Este instrumento es un modelo que aplicado a la realidad se ha desarrollado con dificultad. Este es el reflejo de la distancia que hay entre zonas con alta densidad institucional y zonas donde hubo ‘para-Estado’ o ‘márgenes del Estado’. Es un proceso complejo y lento igualar los niveles de desarrollo los 21 municipios PDET con los municipios que no están en la lista Zomac.

En un espacio de participación masiva como el que se dio, que va desde la unidad de ordenamiento territorial más pequeña -vereda- hasta el orden regional, la aplicación del enfoque de desarrollo sostenible tal como lo señala el punto uno del Acuerdo Final, fue insuficiente. A pesar de que la ART utilizó las FCC en su proceso de acompañamiento para elaborar los PDET, fueron pocas las propuestas netamente de restauración o protección ambiental como ya se señaló en la Tabla 7. En un departamento como Antioquia donde solo el 5% de su bosque se mantiene intacto, en dos subregiones PATR en las que confluyen áreas protegidas -reservas forestales o PNN-, extracción lícita e

ilícita de minerales, cultivos de coca, deforestación y ganadería extensiva, era necesario visibilizar el medio ambiente como una víctima del conflicto armado.

Luego de cuatro años de la firma del Acuerdo Final y con los PATR ya listos para empezar a ser implementados, la oferta institucional sigue siendo débil en los territorios y el medio ambiente sigue siendo una víctima pasiva. El cambio de Jefe de Estado supuso diferencias conceptuales en cuanto a capacidades y momentos frente a cómo llegar al territorio, por sus diferencias políticas en relación con lo pactado en el Acuerdo Final. Las comunidades son quienes más lo han sentido, sus demandas reivindicativas en “temas de propiedad de tierras y territorios, protección medioambiental, conflictos minero-energéticos, cultivos de uso ilícito, entre otros, se mantienen como los escenarios de conflictividad social de mayor recurrencia.” (MAPP/OEA, 2018, p3.)

Esas demandas y la continuidad de los conflictos socioambientales son un llamado a construir la paz ambiental y la paz territorial a partir de la implementación de las iniciativas en las subregiones PATR. Los territorios y las comunidades antioqueños son heterogéneos, viven estos conflictos de forma distinta. Ejemplo de esto son Segovia y Remedios, municipios que de manera conjunta “producen el 11% del oro que se extrae en Colombia” (Pares, 2019), y que tienen unas características especiales.

En lo que compete a Segovia, este es un municipio que tiene más del 70% bajo la figura ambiental de Reserva Forestal Ley Segunda. A pesar de esto, al interior de esta reserva hay títulos mineros vigente, minería ilícita y solicitudes de títulos mineros (Mapa 6). Además, se presentan dinámicas de deforestación, tiene un riesgo medio a cambio climático (Mapa 4), hacen presencia cinco GAO (Mapa 8) y hay cultivos de coca (Mapa 9).

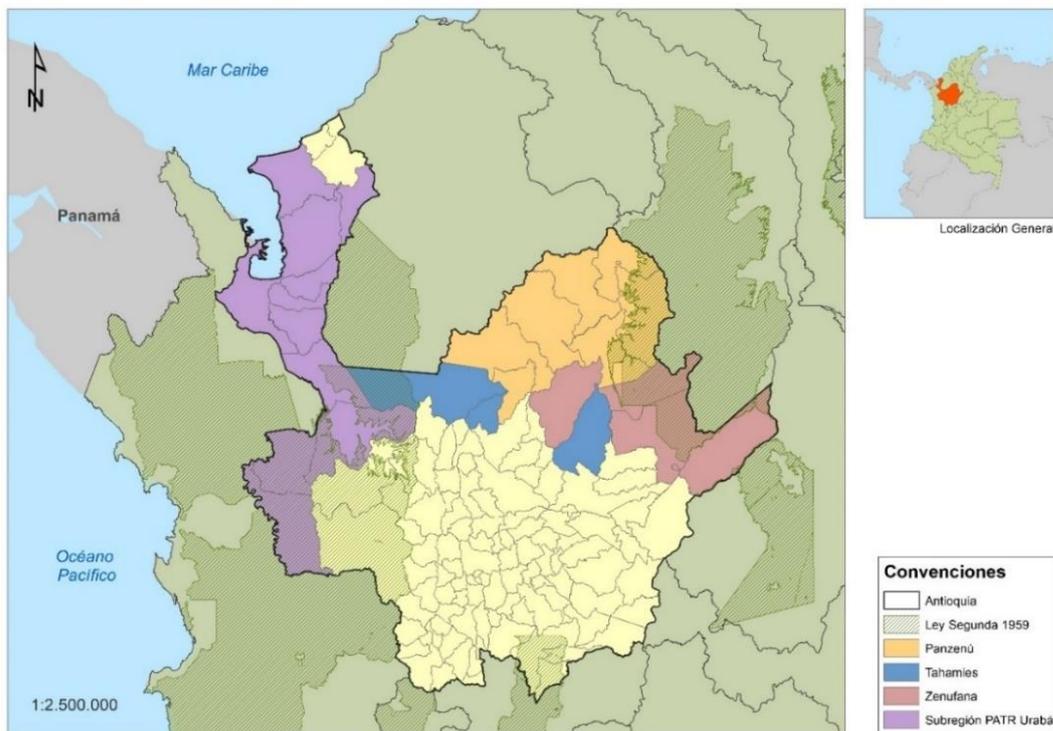
Por su parte, Remedios presenta unas características similares ya que, casi la mitad de su territorio tiene reserva forestal y aun así tiene títulos mineros al interior de esta figura ambiental, además de tener la presencia de tres GAO en su territorio. En medio del seguimiento que realiza la MAPP/OEA, las comunidades le han señalado a sus funcionarios que todos los días se ve la salida de madera. También manifiestan que este es un efecto de la desmovilización de las FARC-EP ya que ellos eran quienes controlaban la deforestación. (Comunicación personal, funcionario MAPP/OEA, septiembre 12, 2019). En otras palabras, la autoridad ambiental y coercitiva que ejercieron en su momento para consolidar ‘para-Estados’, hoy no ha sido remplaza eficientemente por el

Estado. Estos problemas socioambientales, asociados al uso la tierra, se profundizan cuando en un mismo municipio hay comunidades que sostienen su economía a partir de actividades ilícitas y otras a partir de actividades agropecuarias.

En los municipios de la subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño se encuentran este tipo de yuxtaposiciones entre economías lícitas y economías de guerra - se transita de una economía ilegal a otra según la rentabilidad-, donde la deforestación es el común denominador. La consecuencia ambiental inmediata es la liberación de CO₂, que se traduce en que estas subregiones concentran casi el 71% total de emisiones brutas del departamento (Corantioquia, 2017).

La región ambiental de Zenufaná está constituida por 12 municipios, pero solo cuatro son PDET, entre ellos Segovia y Remedios (Figura 4, Mapa 10). Esta es la que más emisiones brutas de CO₂ genera, sin embargo, es la territorial que más capturas de CO₂ ya que es una de las tres regiones ambientales con mayores extensiones de bosque (Corantioquia, 2017).

Mapa 10. Territoriales ambientales de las subregiones PATR de estudio



Fuente: Elaboración propia a partir de Corantioquia (2018) y Sistema de Información Ambiental de Colombia (s. f. a).

Un ejemplo para atajar la deforestación es la creación de la *Línea amarilla*. Una apuesta de conservación comunitaria creada en la territorial ambiental de Zenufaná por la ‘Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra’ [ACVC] en 1993. El fundador de la ACVC, Carlos Martínez, define la Línea como el límite hasta donde pueden llegar los campesinos con la colonización, es decir, una frontera entre las tierras cultivables y la zona baldía. Este proceso de protección que nació desde los campesinos fue respaldado por las FARC-EP y el ELN (Molano, 2018). Zonas del municipio de Remedios y Yondó hacen parte de este proyecto de preservación y conservación, sin embargo, han sido uno de los más afectados por la deforestación durante el postconflicto, como ya se explicó.

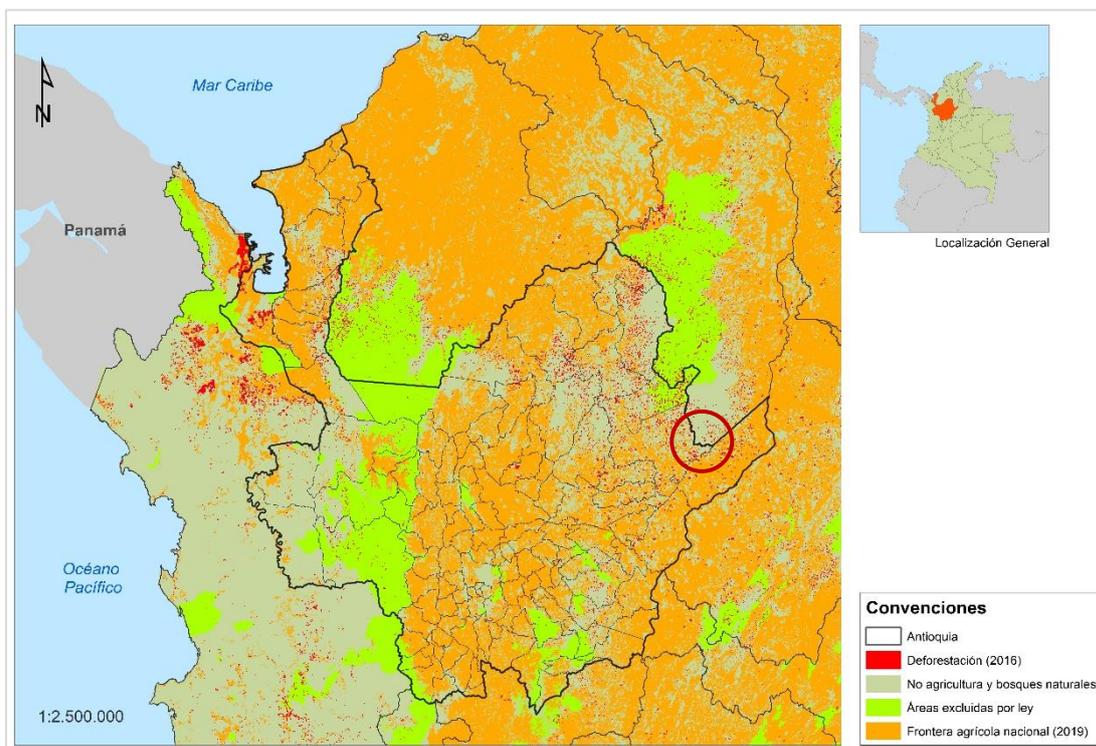
En esta zona se ubica la ‘Zona de Reserva Campesina Valle del Río Cimitarra’, una de las siete ZRC declaradas hasta 2018. Esta reserva ha sido la segunda más afectada por la deforestación, el pico más alto se registró en 2017 (Conpes 4021, 2020). A pesar de eso, es importante destacar que la Línea es un modelo de la estabilización de la frontera agrícola que se establece en el punto uno del Acuerdo Final, también es ejemplo de paz ambiental, paz territorial y de estrategias AbC y AbE porque es una iniciativa que nace y se construye entre la comunidad, como un acuerdo colectivo que busca evitar una conflictividad socioambiental.

Se reconoce así la necesidad de proteger el capital natural de su entorno inmediato y su dependencia sobre este para desarrollar sus actividades económicas sin sobrepasar la carga del ecosistema. No obstante, no goza legalmente de una figura de protección ambiental que la haga excluyente de cualquier actividad de desarrollo económico lícito. En la zonificación de la nueva frontera agrícola se señala como área de bosques naturales y áreas no agropecuarias en el caso de Remedios (circulo, Mapa 11). La iniciativa responde más a la figura de ordenamiento territorial ambiental de “Protección con uso productivo” creada en la base técnica del PZA, que significa que no están protegidas pero que tienen un alto valor ecosistémico.

El ordenamiento territorial que plantea el diseño de la Frontera Agrícola no resuelve conflictos de uso con el sector minero-energético (UPRA, s. f.). Si bien sí se constituye como una herramienta crucial para lograr consolidar la paz territorial y ambiental del departamento, resulta insuficiente para el contexto antioqueño, máxime cuando el 50% de Antioquia está en frontera agrícola y más de la mitad de los municipios

registran actividad ilícita general y aurífera. En este caso, otros instrumentos de ordenamiento territorial, como los de cambio climático, desempeñan un papel crucial.

Mapa 11. Delimitación de la frontera agrícola y focos de deforestación en Antioquia



Fuente: Elaboración propia a partir de Sistema de Información Ambiental de Colombia (s. f. b) y Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (2019).

Los seis municipios del Bajo Cauca son los que más retos institucionales representan para alcanzar la paz territorial, la paz ambiental y para implementar el PRCC. Existe un control social alto de la población civil por parte de los GAO y el ELN: “[Hay] un vacío de autoridad generado por la incapacidad institucional de lograr el monopolio de la violencia, la administración de justicia y la prestación de servicios básicos” (Pares, 2019, p.9). Asimismo, los cultivos de coca han aumentado y persiste la extracción ilícita aurífera y de otros materiales (Comunicación personal funcionario MAPP/OEA, septiembre 12, 2019; Secretaría de Minas, 2017). Desde la experiencia laboral de los funcionarios de Corantioquia, Panzenú -es decir, los seis municipios del Bajo Cauca- es la territorial más complicada ya que,

F1. [...] se tiene un problema delicado y es la minería ilegal, los cultivos ilícitos y lo referente al orden público. Hay zonas a las que la corporación no puede ingresar tan fácilmente, por la situación de seguridad.

F2. Incluso a veces es mejor no ir a estos lugares con la Fuerza Pública, por la vulnerabilidad de los funcionarios, ya que los identifican y pueden ser objeto posteriormente. (Anexo 2a)

Además de esas variables, el ámbito ambiental la deforestación es constante, y de acuerdo con uno de los citados funcionarios, se prevé “que se va a dar una ola de desertificación que viene desde la Costa Atlántica y va a llegar hasta el Bajo Cauca en 2040” (Anexo 2a), la cual puede llegar a adelantarse de seguir las condiciones socioeconómicas y ambientales del momento.

La respuesta del Gobierno Nacional ha sido priorizar la intervención de los municipios PDET bajo la política *Zonas Futuro*. Esta política apuesta por tres premisas: legalidad, emprendimiento y equidad. La primera tiene como estrategia atacar las economías ilegales bajo el programa ‘Ruta Futuro’, donde se articula la erradicación y sustitución de cultivos ilícitos con el desarrollo de proyectos alternativos y el pago por servicios ambientales. La segunda premisa gestiona el programa ‘Coseche y venda a la fija’. Y, la última tiene como objetivo mejorar la vivienda de la población que habita en estos municipios. Como se explicó al principio del subcapítulo, solo los municipios del Bajo Cauca hacen parte de este programa. Sin embargo, los resultados de esta siguen siendo invisibles.

De forma especial, el Conpes 4021 (2020) vuelve a priorizar a los municipios del Bajo Cauca para implementar acciones que previenen la deforestación. Una de esas acciones es hacerles un acompañamiento a los mineros informales entre el 2021 y el 2023 en su tránsito hacia la formalización o legalidad. Y, entre el 2024 y el 2030 “a los títulos mineros en temas de fomento que faciliten el desarrollo de modelos productivos, competitivos, con estándares de seguridad y enmarcados en procesos de sostenibilidad ambiental.” (Conpes 4021, 2020, p.69)

Es importante resaltar que, mientras la política de Zona Futuro se acaba una vez finalice el mandato constitucional de Iván Duque, el Conpes 4021 tiene una vigencia de diez años. Esto significa dos cosas, primero que los próximos dos gobiernos presidenciales tienen que continuar con su aplicación; y, segundo, es el mismo tiempo proyectado que le queda a la implementación del Acuerdo Final.

Bajo el escenario que abordó este capítulo, la construcción de la paz territorial significa fortalecer la presencia de las instituciones estatales, garantizar medios de subsistencia legal, definir los títulos de propiedad sobre la tierra. Pero, sobre todo, pasa obligatoriamente por el proceso de construcción de paz ambiental, de generar identidad con el territorio y reconocer su capital natural como un valor agregado a corto y largo plazo, y no como una carga o limitante. Esto significa abordar la riqueza de los recursos naturales y sus servicios ecosistémicos como la materia prima que está inevitablemente conectada a políticas integrales y transversales, realidades militares, sociales y económicas que definen las expectativas de transición hacia la paz (Wennmann, 2012). De implementarse a cabalidad los PART y mejorar la capacidad de adaptación de las comunidades, su nivel de resiliencia estará marcado por su entorno ambiental y la diversidad de este.

4.2.4. Consideraciones finales

La creación de «para-Estados» por parte de las FARC-EP conllevó a la militarización de la naturaleza en su zona de influencia. La llegada tardía del Estado, a ocupar los vacíos del poder que dejó el saliente grupo armado, generó nuevos espacios de configuración donde el uso de los recursos naturales responde más a intereses económicos ilícitos que militares, tal y como está sucediendo en Remedios y Segovia.

El proceso de elaboración de los PDET significó la reconstrucción de la confianza entre las comunidades más rezagadas y vulnerables, y el Estado. Sin embargo, la lenta y parcializada implementación mina las expectativas de las comunidades que viven en el Bajo Cauca, donde se ha recrudecido la violencia. La imposibilidad de construir paz territorial se explica por muchos factores, siendo la captación territorial y social que han tenido los grupos armados organizados sobre las comunidades el que más ha incidido. La respuesta del Gobierno es una nueva priorización a partir de la política Zonas Futuro, que como estrategia militar se enfoca en la defensa del territorio, pero no en su seguridad, dificultando aún más la transformación integral acordada en el punto uno. Las demandas de las comunidades y la continuidad de los conflictos socioambientales son un llamado a construir la paz territorial y la paz ambiental a partir de la implementación de las

iniciativas en las subregiones PATR de estudio, iniciativas que responden contundentemente, a su vez, a estrategias de adaptación al cambio climático AbE y AbC.

Por lo tanto, el PATR, los PIGCCT, el PDCCA y los POT actualizados son las herramientas estructurales idóneas para llevar a cabo la construcción de paz que se busca en los territorios y con el ambiente. Así se podrá minimizar el riesgo de posibles nuevos conflictos y espirales de violencia una vez las consecuencias del cambio climático sean más evidentes en los territorios. Toda vez que, en zonas como las de Antioquia bajo los escenarios climáticos de 2040, la crisis ambiental se puede transformar en crisis agrícola.

Por último, la construcción de la paz ambiental y la paz territorial en medio de una crisis ambiental obliga a que se deje de instrumentalizar la naturaleza. Políticamente se debe entender como un elemento indispensable para adaptarse a los efectos multiplicadores del cambio climático en los territorios y sus comunidades. En este escenario será fundamental también el desarrollo del Conpes 4021 de 2020.

4.3. GUAVIARE: SOS POR LA AMAZONÍA COLOMBIANA

La región Amazónica es un ecosistema estratégico global que abarca 8.400.00 km²³⁶ -4% de la superficie terrestre- y que está conformado por ocho países y una provincia francesa. Esta región tiene una alta incidencia en la regulación climática e hídrica -el 20% del ciclo del agua pasa por aquí-; además, alberga la cuarta parte de las aguas fluviales y un 20% de la diversidad mundial. Sin embargo, en la última década esta biota se ha transformado de forma acelerada. “Ninguno de los ocho países amazónicos respeta sus pueblos tradicionales y protege de modo adecuado el bioma. La Amazonia es la región más excluida en esos países y una de las más excluidas del planeta” (Meirelles, 2020, p.7).

De los ocho países, Colombia es el cuarto con mayor extensión territorial amazónica. A nivel nacional, la Amazonía o Reserva Forestal de la Amazonía representa el 39,6% del territorio total; en lo que compete al Guaviare, el departamento se ubica en el suroccidente del país y es la puerta de entrada norte de esta región geográfica ambiental. El Guaviare se caracteriza por tener una baja densidad poblacional, y aun así ser uno de los entes territoriales más deforestados. Su historia está marcada por cuatro colonizaciones, las cuales orientaron la ocupación territorial de manera desordenada y contribuyeron a la drástica transformación del paisaje natural. Estas colonizaciones y transformaciones terminaron afectando las costumbres y el modo de vida de sus habitantes originarios, los pueblos indígenas Nukak y Jiw.

De las cuatro colonizaciones, la de las economías ilícitas es la que continúa vigente en el territorio. Esta colonización empezó en la década de 1970 con el boom de la marihuana, y se consolidó una década después con el boom de la coca. La idea del dinero fácil y en grandes cantidades, aunado al abandono estatal, facilitaron que el departamento se convirtiera en uno de los epicentros del conflicto armado y en uno de los mayores productores de coca. Es así como, a principios de los años 90 el Guaviare llegó a exportar el 60% de la cocaína que se producía en Colombia y a concentrar el 13% de la cultivada en el mundo entero (Verdad Abierta, 2016).

En 2001 los cuatro entes territoriales guaviarenses -San José del Guaviare, El Retorno, Miraflores y Calamar- registraron cultivos ilícitos, sin embargo, el 70% del área sembrada en el departamento se concentró en los dos últimos (Ordenanza No. 410, 2020).

³⁶ Esta extensión es equivalente a dos veces la Unión Europea.

Precisamente en los dos municipios que tienen casi la totalidad de su territorio en la figura ambiental de reserva forestal de Ley Segunda.

En medio de esa colonización aparecieron las FARC-EP en el departamento. Las condiciones previamente citadas favorecieron que Guaviare se convirtiera en uno de los territorios más estratégicos para el crecimiento y la expansión del extinto grupo guerrillero. Esta organización armada ilegal logró forjar su poder social y territorial debido a dos condiciones básicas. La primera, y tal vez la que más incidió, al aislamiento vial que tuvo el Guaviare con respecto al centro del país. La segunda, las características geográficas, las cuales les permitieron a las FARC-EP consolidar operaciones militares, desarrollar economías de guerra para su subsistencia financiera y usar la selva como escudo natural para protegerse de los ataques.

No fue fortuito que este grupo como ‘autoridad ilegal’ haya forjado vínculos muy fuertes con los campesinos ya que, fueron ellos quienes solucionaron parte de sus demandas sociales. Por ejemplo, construyeron trochas entre Calamar y Miraflores (Verdad Abierta, 2016) y financiaron algunos proyectos de las alcaldías cuando estas no tenían los recursos económicos para hacerlo (Salzar, 1995). Además, como lo explicó una representante de la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible [FCDS]

[...] esa cultura de la coca crea un nexo muy fuerte con grupos armados ilegales, las FARC-EP tiene una presencia muy fuerte en el territorio durante mucho tiempo y las relaciones sociales se construyen entre estas dos autoridades: las comunitarias y las de la guerrilla. (Anexo 3)

Es importante hacer hincapié que las acciones previamente descritas hicieron parte de la estrategia militar de control que desarrolló las FARC-EP. Bajo esta misma lógica desarrollaron manuales de convivencia en los que estipularon qué estaba permitido y qué no. También fungieron como ‘autoridad ambiental’ y regularon la tala de bosque.

Empero, cuando se firmó el Acuerdo Final los códigos preestablecidos se rompieron y la deforestación empezó a acelerarse, llegando a consolidarse el 2017 como el año de mayor deforestación en el departamento. Esta actividad también ha sido alentada por el Frente Primero y el Frente Séptimo, o disidencias, que jamás se desmovilizaron y que tienen una fuerte presencia en el departamento. Aseguró una de las representantes de la FCDS, “la reorganización de este Frente Primero, que ahora no lo es, tiene unas líneas que no son iguales a las que había antes” (Anexo 3).

La actuación estatal ha estado marcada desde una respuesta punitiva y militar. Esto ha generado -históricamente- una desconfianza por parte de las comunidades hacia el Estado. No obstante, la firma del Acuerdo Final despertó una gran expectativa en la comunidad, las cuales se empezaron a acercar poco a poco a las instituciones, y su voz se empezó a escuchar de una forma distinta. Empero, el incumplimiento de los acordado ha minado nuevamente la confianza en las comunidades.

Además de los problemas de orden público existen problemas socioambientales causados por el ordenamiento ambiental del territorio. Por ejemplo, la convergencia de figuras ambientales como Reserva Foresta de Ley Segunda, PNN y territorios étnicos, a pesar de ser la piedra angular del ordenamiento territorial, son motivo de conflicto entre las comunidades y las instituciones. La principal razón se debe a las limitantes ambientales que pesan sobre el suelo ya que el 80% de este tiene vocación es forestal. Aun así, desde diferentes sectores legales el Guaviare es vendido como un departamento ganadero y agroindustrial, situación que es bien recibida por muchos guaviarenses.

El interés por la ganadería responde a tres factores. El primero de ellos, es que esta actividad es una herencia histórica de los procesos de colonización realizados por los campesinos que procedieron de los llanos -departamento del Meta- y de la región Andina. El segundo factor es que la transformación de la selva para impulsar la ganadería es el reflejo de una falta de identidad con el territorio amazónico. El último factor es que a nivel económico esta actividad es vista como una forma de ahorro y liquidez; de hecho, Guaviare, Meta³⁷ y Caquetá³⁸ “son los departamentos del país más dedicados a la ganadería y al pastoreo a pesar de su vocación forestal.” (KPMG, 2020, p. 8)

Por su parte, los cultivos mecanizados, específicamente los cultivos de palma de aceite o palma africana también han sido introducidos lentamente en el departamento. Básicamente, porque en el imaginario de algunos gobernantes nacionales, regionales o locales, como fue el caso del dos veces gobernador Nebio Echeverry Cadavid (2001-2003 y 2016-2019), Guaviare es la extensión del departamento del Meta. Un departamento que tiene una alta concentración de este cultivo y que ha incidido en que Colombia se convierta en el mayor productor de palma en América Latina y el cuarto en el mundo (KPMG, 2020).

³⁷ Departamento con el que limita al norte.

³⁸ Departamento con el que limita al sur.

Este tipo de cultivo no ha tenido el éxito esperado puesto que las condiciones del subsuelo de ambos departamentos son distintas. No obstante, la introducción del cultivo sí ha incidido en la transformación antropogénica del paisaje. Por ejemplo, en noviembre de 2017, en el entorno inmediato del Resguardo Indígena de los Nukak y al lado de la vía principal se contabilizaron 50 hectáreas sembradas de palma africana. Para septiembre de 2019, tras un sobrevuelo que realizó una de las representantes de la FCDS, la misma afirmó: “[...] ya estamos viendo el municipio de San José de Guaviare acercándose cada vez más a la zona de reserva natural con grandes cultivos de palma. [...] Incluso vimos cultivos de palma a la orilla del río que está prohibido.” (Anexo 3).

En este orden de ideas, este departamento presenta unas condiciones geográficas, ambientales, sociales, históricas, culturales y de violencia particulares que son determinantes para seleccionarlo como el segundo caso de estudio de la investigación. Máxime porque la Amazonia puede jugar un papel muy importante en la reconstrucción del país durante el postconflicto, siempre y cuando exista un adecuado manejo de la biota y de los servicios ecosistémicos que presta.

Lo que continúe pasando en este territorio influenciará considerablemente en los escenarios proyectados de cambio climático y, por ende, en las consecuencias territoriales y globales. Lo anterior debido a tres razones: (i.) pérdida de biodiversidad y conectividad ecosistémica; (ii.) cambio en la vocación del uso del suelo a raíz de la deforestación; y (iii.) aumento de las emisiones de CO₂ como consecuencia del numeral anterior y, como consecuencia, disminución en la capacidad de absorción del bosque amazónico.

La implementación del punto uno del Acuerdo Final en este departamento no solo significa construir paz ambiental y territorial, también representa la adopción de estrategias preventivas frente a los efectos del cambio climático en los territorios a partir de procesos de adaptación AbC y AbE identificados en el PATR.

Este subcapítulo se divide en cinco secciones. En la primera de ellas se hace una contextualización histórica, geográfica, económica y de gobernabilidad municipal. La segunda sección aborda la conflictividad social y la transformación territorial, además las condiciones de vulnerabilidad y adaptabilidad climática; y las causas, los efectos y el alcance de la deforestación. En la tercera sección se expone quiénes son los grupos criminales que tienen presencia en el territorio, cómo es el poder territorial que ejercen y cuáles son las implicaciones de la coerción social. De igual modo, se explica y se estudia

la respuesta estatal frente a estas dinámicas de reconfiguración de poder armado y sus efectos colaterales. En la cuarta sección se exponen los resultados de este subcapítulo a partir de dos aspectos: (i.) el alcance de los PDET y las iniciativas PATR que son estrategias de adaptación al cambio climático AbE y AbC; y, (ii.) la importancia de la paz ambiental y la paz territorial en el Guaviare. La última sección presenta las consideraciones finales.

4.3.1. Contexto del departamento

4.3.1.1. Histórico

La realidad territorial y paisajística, social, cultural y económica del Guaviare es el resultado de cuatro grandes procesos históricos de colonización. Es menester señalar que, en esta investigación la colonización se entiende como el proceso de construcción social del espacio o el territorio después de su ocupación. En el departamento dicho proceso estuvo marcada por dos factores, el primero, la extracción de recursos naturales como madera, pieles y plantas; y el segundo, por la incorporación de prácticas socioculturales propias del lugar de origen de los colonos (Tarazona, 2007).

La primera ola de colonización se dio entre 1920 y 1950, particularmente con el auge de la extracción del caucho y la quina, pero también de tigrillos y madera. Durante 30 años se dio un proceso de poblamiento lento, en el cual los colonizadores empiezan a traer poblaciones de otras partes, por ejemplo, indígenas del Brasil. Paralelamente, la empresa *Rubber Development Company*, que se dedicaba a la explotación del caucho, estableció un depósito en San José del Guaviare, construyó infraestructura vial y bodegas a lo largo del río Ariari (The Field Museum, 2017, p. 150). A partir de ese momento, las vías se empezaron a constituir como un polo de colonización desordenado.

Al término de esta colonización se hizo un primer proceso de ordenamiento territorial para establecer los resguardos indígenas, sin embargo, no se tuvo en cuenta que muchas fincas caucheras quedaron al interior de estas áreas. Esta situación refleja que desde que se comienza a ordenar el territorio, de acuerdo con una representante de la FCDS, “se hace de una manera poco delicada, sin planificación, sin concertación sin conversación con la gente.” (Anexo 3)

La segunda gran colonización se dio en 1950 cuando la región se convirtió en un refugio para los desplazados políticos. Tuvo lugar durante la época de la violencia y la guerra partidista, y duró aproximadamente entre 15 y 20 años. Se le conoce como la ‘colonización dirigida’ ya que se hizo bajo la dirección del Estado y en los municipios que hoy se conocen como, San José del Guaviare y El Retorno. Su objetivo fue atraer a la gente que vivía en diferentes partes del país para poblar los territorios baldíos de la Nación (Tarazona,2007).

En 1965, bajo el Acuerdo 217/65 se realizó la primera sustracción de tierra del Área de Reserva Forestal que se enmarcó en el lema ‘*para tierra sin hombres, hombres sin tierra*’.

[...] Este proceso trajo consigo una estrategia de apropiación mediante la socola, tumba y quema de la selva para el establecimiento de los cultivos tradicionales y de especies menores, en busca de una economía básicamente familiar, este avance de colonización trajo como consecuencia una indiscriminada deforestación. (Agencia de Renovación del Territorio, 28 de noviembre de 2018).

Durante el precitado proceso el Estado brindó un apoyo inicial. No obstante, no hubo una atención sostenida para que efectivamente la población tuviera un nivel de vida adecuado. Además, les otorgó préstamos a los colonos sin garantizarles un ingreso económico para su sustento, dejándolos endeudados. A raíz de esto, la población “tomó una forma espontánea, en la cual los primeros pobladores dividieron el territorio según las reglas de convivencia que fueron creando a medida de sus necesidades.” (The Field Museum *et al.*, p. 151). De esta forma, asegura una representante de la FCDS

[...]el territorio se va ‘civilizando’ ya que, empieza este fenómeno cada vez más fuerte de: ‘abro aquí, vendo esta finca, me voy más allá’. Y bajo ese ciclo se presentaron dinámicas fuertes de acumulación de tierras y economías ilegales desde el principio, que son que son el escenario perfecto para un caldo de cultivo que después no se puede controlar. (Anexo 3)

Al poco tiempo empezó la tercera y gran colonización de las economías ilícitas. A mediados de la década de los 70 se dio el boom de la marihuana, y a finales de esta y comienzo de los 80 se dio el boom de la coca. A pesar de que el último boom y la idea del dinero fácil y abundante duro hasta mediados de los años 90, a 2020 el cultivo ilícito continuaba vigente en la economía local de muchos campesinos del departamento. Sin duda esta es la mayor colonización en el departamento (Pares, 2018c).

La consolidación de los cultivos ilícitos aumentó la población y los costos sociales en los cuatro municipios, llegándose a consolidar como uno de los epicentros del conflicto armado (Agencia de Renovación del Territorio, 28 de noviembre de 2018; Pares, 2018c). Bajo la política nacional de defensa de erradicar los cultivos ilícitos se implementaron las fumigaciones con glifosato, el resultado no fue solamente la quema de los cultivos de coca sino de todo lo que había a su alrededor. Es importante entender que este tipo de quema hace que la tierra se vuelva infértil, esto que a su vez conlleva a que los campesinos empiecen a sembrar pastos para el ganado, aumentando de este modo dicha actividad intensiva en un suelo que tiene vocación de uso forestal.

La última colonización que vivió el departamento tuvo lugar entre los años 80 y 90. Esta ‘nueva colonización’ fue liderada por personas que provenían del sur y del occidente del departamento del Meta. Una de las consecuencias inmediatas fue el desplazamiento de los colonos fundadores del eje San José - El Retorno – Calamar hacia nuevos espacios de selva virgen que iban siendo colonizados. De manera paralela a este proceso, el Gobierno nacional y departamental empezó a invertir recursos para fomentar la actividad ganadera en el departamento que, como lo explicó una de las representantes de la FCDS, tiene una capacidad de carga de **“una hectárea por vaca, de hecho 0.9 cabeza de ganado no alcanza a ser una, eso sí hay agua porque si no la hay podría ser menor”** (Anexo 3).

Es así como, desde el año 2000 no solo la ganadería se convirtió en un renglón muy importante de la economía, sino que también a partir de ese momento los recursos públicos se han enfocado en su fortalecimiento. Como la misma persona lo asegura: “[...] lo que es absurdo ya que **es la madre de la deforestación en el Guaviare**, no es la coca, eso es evidente” (Anexo 3).

En síntesis, las cuatro colonizaciones han hecho que el territorio sea visto desde un extractivismo violento. Y no es fortuito, es el resultado de estos procesos históricos donde, como lo confirman las representantes de la FCDS:

[...] No hay una visión de territorio, ni de país hacia este lugar, sino una visión de despensa con todo el atropello hacia las comunidades que habitaban el territorio en ese momento. [...] Las grandes olas de colonización están amarradas a la extracción de recursos y, eso marca una tendencia fuerte de cómo el territorio se usa y se deja porque no hay una visión a largo plazo. (Anexo 3).

Desde entonces y hasta ahora, incluso después de la firma del Acuerdo Final, la presencia del Estado y su visión sobre Guaviare sigue estando desdibujada.

4.3.1.2. Geográfico y económico

Guaviare tiene una extensión territorial de 54.847 km², está conformado por los municipios de Calamar, El Retorno, Miraflores y San José del Guaviare, y tiene una población total de 73.165 habitantes. Más de la mitad de sus habitantes es población rural, es decir, aproximadamente 40 mil personas que están dispersas en más un millón de hectáreas (Anexo 4).

El municipio más poblado es San José, el cual concentra el 65,7% de la población total del departamento, su población es mayoritariamente urbana -70,9%-. En segundo lugar, El Retorno que concentra el 15,5% del total departamental y la mayoría sus habitantes se localizan en el área rural -72%-. En tercer lugar, Calamar que alberga el 11,8% de la población total y tiene una distribución más homogénea frente a los dos primeros, el 48,6% de las personas están asentadas en la zona urbana mientras que el 51,4% en la zona rural. El municipio menos poblado es Miraflores, el 6,8% de la población total está distribuida mayoritariamente en el área rural -61,3%-.

De acuerdo con el primer artículo de la Ley Segunda de 1959, Guaviare hace parte de la figura de ordenamiento territorial supra departamental ‘Reserva Forestal de la Amazonía’. Esto significa que el ordenamiento territorial departamental y municipal tiene que hacerse conforme a lo que autoriza esa determinante ambiental. La reserva tiene una superficie actual de 37.844.524 ha³⁹ y está conformada por siete departamentos más, lo que hace que sea la más extensa de Colombia (SIAT-AC, s/f). En 2013, es decir después de 53 años, se expidió la primera resolución sobre los lineamientos generales establecidos que deben orientar el ordenamiento territorial para tres departamentos de la región, entre ellos, Guaviare. Un año más tarde, se expidió la resolución para los cinco departamentos restantes. Esta zonificación ambiental del territorio se clasifica en tres tipos: A, B y C.

La Resolución 1925 de 2013 estipuló que Guaviare tiene el 85,07% de su territorio en reserva de tipo A y un 14,92% en reserva de tipo B. Esto significa que en más de la mitad del departamento se debe garantizar

³⁹ Desde su creación como Reserva Forestal hasta el presente se han sustraído 6.115.213 ha.

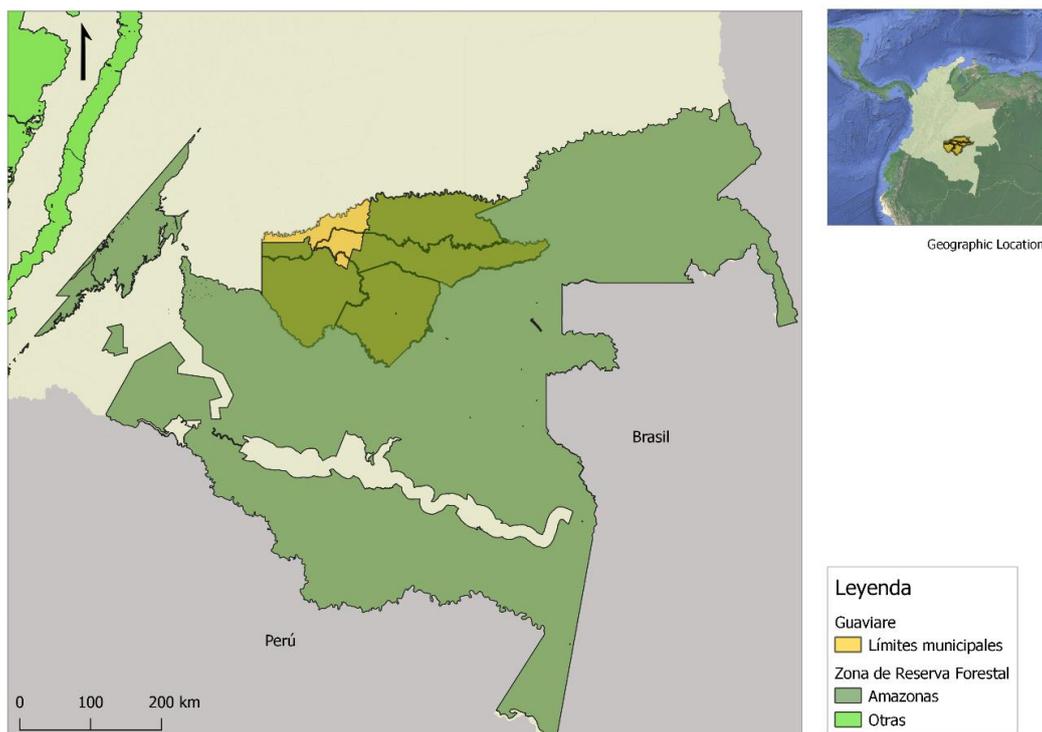
[...] el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica.” (MinAmbiente, 2013).

En lo que respecta a la zona de reserva tipo B, esta se caracteriza “por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.” (MinAmbiente, 2013). La citada Resolución también expone que el área sustraída de la reserva en el departamento equivale al 7,1%.

Ahora bien, Guaviare también tiene otras figuras de ordenamiento territorial de carácter ambiental y étnico, como son el caso de PNN -23% del total del área departamental- y resguardos indígenas -34,04% del total del territorio guaviareño- (Mapa 12). Únicamente el 7,62% del área total departamental puede destinarse al desarrollo de actividades agropecuarias sin generar una afectación sobre el capital natural. Estas condiciones territoriales y su posición geográfica lo hacen un departamento especial, no solo es la puerta de entrada norte a la Amazonia Colombiana, sino que también, su territorio principalmente plano hace parte de la selva de transición entre la Orinoquia y la Amazonia. (Agencia de Renovación del Territorio, 25 de enero de 2019; García *et al.*, 2018; Gobernación del Guaviare, 2016; Ordenanza No. 410, 2020; Tarazona, 2007).

Las condiciones ambientales descritas previamente no significan que de forma automática la selva amazónica esté protegida. De hecho, la convergencia de estas figuras ambientales si bien son la piedra angular para el ordenamiento territorial, también son motivo de conflicto entre las comunidades y las instituciones. Por ley, los asentamientos humanos que existen en su interior deben propender por un desarrollo económico orientado a la “economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre” (MinAmbiente, s. f. d). Empero, en el territorio esto no sucede.

Mapa 12. Figuras de ordenamiento territorial ambiental y étnico en el Guaviare



Fuente. Elaboración propia a partir de Sistema de Información Ambiental de Colombia (s. f. a)

Del 7,62% del área total departamental con vocación agrícola, el 5,9% tiene vocación para la producción agroforestal, el 1% para actividades silvopastoriles y “el 0,28% pertenece a tierras cultivables, donde se podrían implementar parcelas para el autoconsumo y el autoabastecimiento de los mercados locales” (Ordenanza No. 410, 2020). Sin embargo, la UPRA (citado por Ordenanza No. 410, 2020) ha señalado que de las 211.973 ha que tienen vocación agrícola solo se están destinando para este fin 1.982 ha. Lo que significa que hay 209.991 ha agrícolas en conflicto por subutilización. Todo lo opuesto sucede con la ganadería que por vocación solo 102.208 ha son aptas y en la actualidad hay 558.076 ha destinadas a esta actividad intensiva. Esto se traduce en que hay un conflicto por la sobreutilización negativa de 455.868 ha.

Es evidente que la economía guaviarense gira alrededor del sector agropecuario y que la ganadería intensiva es un renglón fundamental dentro de esta (Tabla 8). No es fortuito que el hato ganadero está conformado por 443.633 cabezas de bovinos, de los cuales 163.511 son machos y 280.122 son hembras (Ordenanza No. 410, 2020).

Tabla 8. Principales características municipales

Municipio	Determinantes ambientales	Actividades económicas legales
<i>San José</i>	<ul style="list-style-type: none"> - PNN Serranía de Chiribiquete: representa el 2,89% de su territorio. - Reserva Forestal Serranías de la Lindosa, el Capricho, Miro Lindo y Cerritos: representa el 1,44% del territorio. - Reserva Forestal caños de la Esperanza y Agua Bonita: abarca el 0,42% del territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Agricultura. - Pesca. - Prestación de servicios. - Tiene la mayor población y número de fincas dedicadas a la explotación ganadera (44,4%).
<i>Calamar</i>	<ul style="list-style-type: none"> - PNN Serranía de Chiribiquete: ocupa el 66,56% del territorio. - El 75,41% del territorio es solo reserva forestal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Agricultura. - Tiene el 16% del total del hago ganadero del departamento. - Pesca. - Aprovechamientos forestales.
<i>Miraflores</i>	<ul style="list-style-type: none"> - PNN Serranía de Chiribiquete: representa el 6,32% del territorio. - Reserva forestal de Ley Segunda: En 2007 todo el departamento tenía esta figura de ordenamiento ambiental. Después, se realizó un proceso de sustracción de reserva para dejar al casco urbano fuera de la determinante ambiental. En 2016 la zona de reserva forestal representaba el 66,74% del territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Agricultura. - Tiene el 3,36% del total del hago ganadero del departamento. - Explotación forestal.
<i>El Retorno</i>	<ul style="list-style-type: none"> - PNN Nukak: abarca el 72,54% del territorio. - Reserva Forestal caños de la Esperanza y Agua Bonita: representa el 0,58% del territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es la capital ganadera del departamento. No obstante, a julio de 2020 tenía la segunda mayor población y número de fincas dedicadas al desarrollo de esta actividad económica (36,17%). De este porcentaje el 68% de los predios se clasifican como explotaciones medianas con 26 a 59 bovinos por predio, y el 23% como pequeños productores. La vocación principal del hato ganadero es la cría y la carne. - Explotación de caucho.

Fuente: Elaboración propia a partir de Agencia de Renovación del Territorio (11 de diciembre de 2018a), Gobernación del Guaviare (2016), IGAC (s. f.), PDD (2020) y PNN (2020).

4.3.1.3. Gobernabilidad departamental y municipal

Hasta el seis de julio de 1991 Guaviare fue administrativamente una intendencia-comisaria. A partir del día siete del mismo mes, cuando entró en vigor la nueva Constitución Política, se convirtió en uno de los 32 departamentos del país. Desde entonces han pasado 29 años y su desarrollo institucional sigue en proceso de consolidación. Ni antes de la firma del Acuerdo Final, ni después de esta, aun cuando sus cuatro municipios hacen parte del grupo de los 170 priorizados del postconflicto, la intervención del Estado ha sido efectiva. De hecho, quien ejerce el control territorial y social, de manera particular en las zonas rurales es el Frente Primero de las FARC⁴⁰.

Aunque la pregunta inmediata podría ser por qué cuatro años después sigue sin llegar el Estado, lo cierto es que las personas entrevistadas resaltaron que la pregunta no debe ser por qué. Por ejemplo, desde la experiencia de la funcionaria de la Oficina de Ordenamiento Territorial de la Gobernación del Guaviare hasta 2020, y las representantes de la FCDS, el *quid* no es la ‘presencia’ ya que el Estado sí está en muchas formas. Por ejemplo, explica una de las personas de la FCDS:

Ahora el Estado sí está, el asunto es cómo está. Si vas a San José del Guaviare es una capital con una institucionalidad alta, es decir, frente al número de instituciones. Si revisas cuántas ONG’S hay en el territorio, hay varias; cooperación internacional también hay un número importante; tiene su gobernación, su alcalde. Es un territorio demasiado joven, pero que siempre ha tenido esa cultura de la ilegalidad y es importante quién es el Estado que está hoy en Guaviare. Su gobernador -2019- es una persona que ha tenido vínculos con los paramilitares, con Carranza, es un gran acumulador de tierras, es una persona con investigaciones abiertas y no pasa nada, tiene mucho poder y maneja el departamento como su finca.

[...] el Estado si está, pero de manera desordenada y con prioridades que no son amazónicas. (Anexo 3)

Entonces, la verdadera reflexión es cómo está y qué representa el Estado que está hoy, coinciden las tres personas entrevistadas, cómo ha sido su desarrollo institucional (Anexo 3; Anexo 4). Las expertas de la FCDS explican que son seis hechos los que permiten responder las últimas tres preguntas:

- (i.) El territorio es muy nuevo en términos de construcción social e institucional.
- (ii.) Se construye desde un centralismo muy fuerte sin un desarrollo que permitiese

⁴⁰ En el apartado 3.4 se profundiza sobre este grupo que no se desmovilizo.

la identificación de una sociedad con un territorio, ni con una forma de hacer las cosas. (iii.) La apuesta del país por este territorio no ha sido bien pensada en qué hacer y cómo hacerlo. Es decir, no se ha pensado quiénes son, dónde están, en qué escenario territorial o ambiental se encuentran, no se ha pensado sobre la diversidad cultural. Esto se ha desconocido abruptamente y por tanto no se ha determinado de la manera correcta el ¿qué hacer?, el ¿cómo darle una identidad a este territorio que le marque sus propias posibilidades de desarrollo? (iv.) Existen brechas interregionales que no se han saldado. [...] (v.) Las fuentes propias de los recursos de estos municipios no se han desarrollado. - El tema del desarrollo de los sectores, como el caso del tercer sector de la economía, apenas está empezando a modificarse. [...] (vi.) la historia de la Amazonía. Durante un tiempo este territorio aparece en blanco en los mapas oficiales, comienza a tener relevancia por fenómenos extractivos de recursos que además son fenómenos supremamente violentos, en general. (Anexo 3)

A partir de la lectura anterior es posible inferir que, la gobernabilidad desde la formación del Guaviare como departamento ha sido débil. Lo mismo pasa con sus municipios, tienen una baja gobernabilidad y gobernanza, y existe una “presencia institucional dispersa y con baja coordinación en sus intervenciones en territorio” (Ordenanza No. 410, 2020, p. 45). No es fortuito que de los cinco grupos que se categorizan en el índice de Medición de Desempeño Municipal⁴¹, en 2018 San José estuviese en el grupo cuatro -calificación media y el resto de los entes territoriales en el grupo cinco -calificación baja-.

Gran parte de esa debilidad administrativa de los municipios se ve reflejada en la baja capacidad que tienen para articular e incorporar de manera efectiva normas, actores e instituciones en los procesos de planificación territorial. También en la ausencia de una identificación de las relaciones urbano-rurales que son elementares para la sostenibilidad y el desarrollo territorial (Alcaldía de San José del Guaviare, 2019, citado en Ordenanza No. 410, 2020). Todo esto ha facilitado la intensificación de conflictos socioambientales y el complejo ‘sin freno institucional’ a la deforestación. Empero, estos dos temas se profundizan en el tercer apartado.

Otro aspecto para resaltar es que casi tres décadas después, desde que Guaviare y sus municipios nacieron como entes administrativos y territoriales, la desconexión entre

⁴¹ Mide y compara el desempeño municipal, el cual se entiende como la gestión de los entes territoriales y la consecución de resultados de desarrollo -el aumento de la calidad de vida de la población-. Esto, “a partir de las capacidades iniciales de los municipios, para incentivar la inversión orientada a resultados y como instrumento para el diseño de políticas dirigidas al fortalecimiento de capacidades y al cierre de brechas territoriales.” (DNP, 2018)

el Gobierno nacional, el gobierno departamental y la población en materia de desarrollo económico y social continúa vigente. A nivel social, existe un desconocimiento sobre la biodiversidad ambiental y étnica. “Nos falta arraigo, sentido de pertenencia y amor por nuestro Guaviare; existe poca cultura de preservación ambiental y turismo responsable en la comunidad guaviareense, que se evidencia en el uso irracional de la riqueza hídrica, el mal manejo de los residuos sólidos” (Gobernación del Guaviare, 2016, p.58).

De hecho, la visión del Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023 le apuesta a que la población construya sentido de pertenencia sobre su territorio. Un proceso necesario y fundamental ya que la consecuencia más grande de esa desconexión entre población e instituciones, y de la población con el territorio, ha sido la alteración antropogénica del paisaje original.

4.3.2. Conflictividad social y transformación territorial en el marco de la crisis ambiental

4.3.2.1. Conflictividad social y étnica

La forma como se construyó el ordenamiento territorial en el departamento generó el desplazamiento de varias comunidades indígenas. El caso más dramático es el de los Nukak Makú, el último pueblo indígena nómada contactado en Colombia que se caracteriza por tener costumbres de recolección, caza y pesca.

El primer contacto entre los Nukak y los colonos fue en 1965, durante la época de la colonización dirigida y cuando tuvo lugar la primera sustracción de la Reserva Forestal de la Amazonía en la ribera del Guaviare. “Este acercamiento se desarrolló en varios encuentros y concluyó en un violento enfrentamiento en el que fallecieron varias personas y fueron capturadas, según los Nukak, tres personas que no retornaron.” (Franky y Mahecha, 2012, p. 205).

En 1971 los misioneros de ‘*New Tribes Mission*’ establecieron un contacto pacífico con los Nukak que sirvió para que en 1985 los protegieran de las FARC-EP. En el citado año, los indígenas ayudaron a los misioneros a ubicar su sede en un sitio aislado y sólo conocido por esta comunidad (Franky & Mahecha, 2012). Por esa misma fecha, que se caracterizó por ser la ola de la colonización de la coca, los Nukak perdieron sitios estratégicos para su movilización y subsistencia.

En 1988 se dio el contacto oficial con los Nukak, el cual se hizo a través del despojo y la confrontación por un espacio fértil para los indígenas. Dicho espacio que se ubicaba entre el llano y la selva, al final se terminó llenando de cultivos ilícitos. Aunque esto paso hace más dos décadas, la presencia de cultivos ilícitos al interior del resguardo Nukak continúa vigente. De acuerdo con una de las personas entrevistadas de la FCDS,

[...] Hoy en día -2019- dentro del resguardo Nukak, que ya no es habitado por Nukak, hay unos cultivos de coca de magnitudes industriales de hasta 300 hectáreas que claramente son de familias campesinas, además allí hay grandes sumas de dinero. El resguardo Nukak es intocable para ellos y están absolutamente desplazados de allí [...]" (Anexo 3).

Una de las consecuencias inmediatas del contacto oficial fue la muerte del 40% de la población Nukak a causa de enfermedades respiratorias. Hoy en día este pueblo indígena está al borde de la desaparición física y cultural, y es reconocido por la Corte Constitucional como un pueblo en riesgo de extinción en el Auto 173 de 2012.

Otra consecuencia fue el cambio que tuvieron de su *modus vivendi* y que generó un efecto domino en el territorio. Esto quiere decir que los Nukak se vieron obligados a dejar de ser nómadas y seminómadas para convertirse en un pueblo sedentario. Este cambio provocó un repoblamiento de los territorios que reconfiguró el ordenamiento territorial y que marcó el inicio de los conflictos sociales entre los colonos y el pueblo indígena. Una de las representantes de la FCDS lo explicó de una forma muy clara:

Hay una relación muy violenta con los pueblos indígenas que eran los originarios en este territorio. **La mayoría de los campesinos son de origen andino, y ellos llegan a transformar en el entorno en lo que ellos conocen.** Es decir, tienen una relación con un territorio que no conocen, ellos no conocen la selva, no conocen el açai. Ellos conocen lo agrícola y las vacas, y, por ende, lo que tratan de hacer es transformar su entorno según sus conocimientos. Esto ocasionó el desplazamiento de pueblos indígenas y en general unas relaciones complicadas entre ellos. Por ende, es un territorio conflictivo no porque la gente sea mala sino, porque las cosas se dieron de esta manera al principio y la forma de actuar del Estado ha sido muy errática. (Anexo 3)

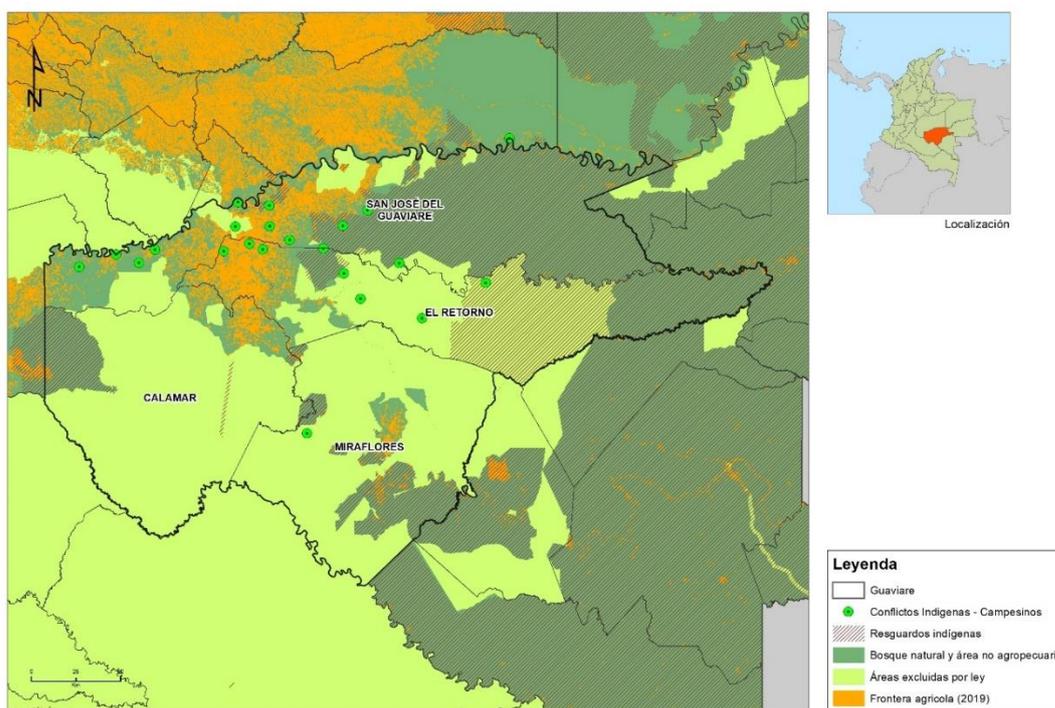
A 2020 los conflictos con los campesinos persisten en muchos casos, sobre todo porque los Nukak son culturalmente recolectores. La otra representante añadió:

[...] ellos van recogiendo palmas donde las encuentren y si en su camino se encuentran una gallina la van a recoger porque es su cultura. Ellos son recolectores y no van a pesar "esto es propiedad privada no lo toco" o "es propiedad del Estado debo dejarlo quieto", lo que hace que surjan confrontaciones muy violentas entre campesinos y Nukak, hay muertos, discusiones con machete, en general

situaciones tensas donde nadie tiene la culpa realmente, porque el Nukak es Nukak y el campesino tiene el derecho a reclamar lo que es suyo (Anexo 3).

Estos conflictos se localizan sobre todo en San José y El Retorno, y uno en Miraflores, en zonas de frontera agrícola y áreas excluidas por la ley por ser reserva forestal, PNN o resguardo indígena (Mapa 13).

Mapa 13. Conflictos sociales



Fuente: Elaboración propia a partir de la comunicación personal con los investigadores de Pares (2019) y UPRA (2019).

Es imperativo señalar que el Guaviare es tan diverso que no se puede encontrar un código único de relaciones entre indígenas y campesinos. Se puede traer a colación dos ejemplos donde ha existido colaboración entre dos grupos poblacionales culturalmente asimétricos.

- i. Ampliación Parque Nacional Chiribiquete: El conflicto se dio entre una comunidad indígena, que son los del resguardo de Itilla, y vecinos colonos, por temas de invasión o hurto. De acuerdo con una de las representantes de la FCDS, “se logró establecer un pacto de cómo tratar asuntos internos de familia, de comunidad, pero también cómo tratar asuntos del territorio común. Por lo tanto,

se definió que los conflictos interculturales fuesen definidos y resueltos con la intervención de un tercero institucional: el Estado, y en este caso representado a través de PNN.” (Anexo 3)

ii. Asoprocegua: Esta es una asociación campesina que le apuesta a la comercialización de frutos no maderables del bosque. Como los campesinos no tienen el conocimiento suficiente para saber en qué momento el fruto está en su punto exacto para bajarlo, hicieron un acuerdo con los Nukak que sí conocen el bosque, para que sean ellos los recolectores y por ende quienes bajen los frutos. Las comunidades Guayaberos y Tucanos también participan. Por su parte, los campesinos son quienes tienen la empresa y manejan los números. La dificultad que ha tenido este proyecto no está en la ejecución, sino en el componente social Nukak, pues el dinero lo estaban invirtiendo en drogas y trago. A pesar de esto, como aseguro la otra representante de la FCDS “ha sido un proceso de paz entre campesinos e indígenas muy bonito. [...] -además- es un canal de comunicación real entre los conocimientos campesinos y los conocimientos indígenas.” (Anexo 3)

Esta iniciativa es de hecho una muestra de adaptación climática gestionada desde y por las comunidades, donde convergen cosmovisiones asimétricas y se mezclan los conocimientos empíricos y tradicionales de ambas. Este es el mejor ejemplo de forestería comunitaria, de cómo se puede vivir del bosque⁴². En principio, este aprovechamiento forestal no es precursor

[...] debido a que el uso o aprovechamiento de las especies de las palmas priorizadas (asaí, canangucha y seje) se realiza directamente en el sitio donde se desarrollan, de forma natural, sin eliminar los individuos. De este modo, no solo se evita la deforestación de la zona, sino que incluso, incentiva la conservación, la resiembra y la dispersión de semillas. (García *et al.*, 2018, p. 10).

Asoprocegua ha sido apoyada por ‘Visión Amazonía’, una iniciativa estatal que se desprende de la estrategia EICD y tiene como objetivo luchar contra el cambio

⁴² En la cuenca Amazónica se encuentran aproximadamente 151 especies de palmas, 1 75% de estas son endémicas. Son muy importantes para los ecosistemas forestales y para la provisión de recursos para las comunidades (García *et al.*, 2018, p. 14).

climático y la pérdida de biodiversidad a través de la reducción de la deforestación neta a cero para 2020 (García *et al.*, 2018). Objetivo que hasta enero de 2021 no se había materializado. Sin embargo, se destaca que esta iniciativa responde a las condiciones de vocación de uso del suelo del departamento y la composición heterogénea de la población. Sus cinco pilares son: (i.) Mejora de la gobernanza forestal; (ii.) Desarrollo y planeación sostenible y sectorial; (iii.) Desarrollo agroambiental; (iv.) Gobernanza ambiental de los pueblos indígenas; y, (v.) Creación de condiciones habilitantes.

Si bien es cierto que este trabajo cooperativo entre campesinos e indígenas ha sido positivo para superar conflictos interculturales, también es cierto que, este programa de ‘Visión Amazonía’ ha generado preocupación en otras comunidades. Por ejemplo, a finales de 2017 los dignatarios de las juntas de acción comunal de las veredas Miravalles y Patio Bonito del municipio de Calamar manifestaron estar entre lo que ordena la disidencia y este programa del Gobierno nacional. Como consecuencia, se han rehusado a participar en la protección de bosques y la implementación de proyectos productivos sostenibles; por el contrario, la mayoría de los campesinos continúan pidiéndoles permiso a la disidencia para seguir deforestando. Por su parte, estos grupos les expresan a los líderes campesinos que ellos los apoyan y les permiten talar bosque para que implementen sus cultivos y la cría de ganado vacuno en las praderas. Esto ha profundizado “los conflictos entre el campesinado y los dirigentes comunales y sociales que buscan que en el territorio se adelanten programas con enfoque de sostenibilidad ambiental.” (Pares, 2018c, p. 29)

Por último, en lo que respecta a las consecuencias del conflicto armado sobre esta comunidad, estas van desde las alteraciones en sus formas de vida, asesinatos (Franky & Mahecha, 2012), hasta desplazamientos forzados de sus territorios sagrados en numerosas ocasiones. Frente a esta última situación, existieron tres intentos de retorno en 2003, 2005 y 2007, pero todos fallaron en parte por la presión que ejercieron las FARC-EP ya que reiteradamente les prohibieron volver a su propio territorio ancestral. Sin embargo, existe un obstáculo mayor, que lo explica una de las representantes de la FCDS: “ellos por una cuestión cultural no pueden volver a lugares donde hubo muertes violentas de su gente, por lo tanto, no pueden volver al resguardo.” (Anexo 3).

Durante los diálogos en La Habana, Cuba, las FARC-EP trajo a la Mesa de Conversaciones que el territorio de los Nukak y su reparación fuese incluido en el

Acuerdo. Así se hizo, y el capítulo de los pueblos étnicos quedó consagrado en el Punto 6 ‘Implementación, verificación y refrendación’. También se acordó que estos pueblos deben beneficiarse del acceso a la tierra establecido en el Punto uno, sin detrimento de los derechos previamente adquiridos.

En la priorización de los territorios se atenderá a las realidades de los territorios de pueblos étnicos, se tendrán en cuenta los territorios afectados por cultivos de uso ilícito de los pueblos étnicos en riesgo de exterminio físico y cultural o en riesgo de extinción, así como los territorios de los pueblos étnicos en situación de confinamiento o desplazamiento. (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 207).

Se estipularon cuatro pueblos de atención prioritaria, entre ellos el pueblo Jiw ubicado en San José y los Nukak que están en todo el Guaviare. Se acordó de forma explícita que “como un gesto de voluntad de paz, reparación y humanidad, el Gobierno nacional, las FARC y las organizaciones representativas de los pueblos étnicos se comprometen a desarrollar un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios del pueblo indígena Nukak” (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 207).

4.3.2.2. Ordenamiento Territorial

En 2011 la administración departamental se propuso hacer el Plan de Ordenamiento Departamental [POD] teniendo en cuenta la debilidad administrativa de los municipios. Parte de su objetivo era articular diferentes esquemas de bienes y servicios asociados al transporte, el desarrollo económico y la protección ambiental. Desde el nivel subregional sería más fácil manejar el tema ordenamiento territorial, en parte porque la frontera agrícola del departamento es muy dinámica e inestable. En este sentido, era necesario adaptarse a esas características y, por ende, ir más allá de los temas productivos que se plantean desde el Ministerio de Agricultura. Por lo tanto, explicó la funcionaria de la Gobernación

[...] primero se definió el borde de estabilización que, para efectos del Decreto de Frontera Agrícola, es el afinamiento de la frontera para el departamento. Luego se estableció el borde de estabilización, dándole en el marco del ordenamiento territorial un continuo que no maneja el Gobierno nacional, y con unas características y unas condiciones que reconoce la ocupación, el ordenamiento y las determinantes que tiene. Sabemos que eso no es que de plumazo yo emita una orden y, uno se cumpla y dos tenga una estrategia real y efectiva para consolidar

esa zona, y así evitar que las personas se muevan de ahí. Entonces, se desarrolló el instrumento UAPSS que son las ‘Unidades Ambientales para la Paz y los Servicios Sociales’. (Anexo 4)

Este instrumento de ordenamiento territorial creado en el Guaviare es único en el país. Aunque desde hace más de 20 años a nivel institucional departamental se hablaba de la frontera agrícola y se planteaban soluciones de ordenamiento territorial para contenerla, solo hasta hace pocos años se empezaron a concretar soluciones a través de dos instrumentos de planificación: las UAPSS y el POD. Ambos planes se empezaron a construir de forma paralela en 2014.

La UAPSS es definida como un instrumento de planificación intermedia para el suelo rural en el borde de estabilización de la frontera agrícola. Este borde de estabilización es un referente para el PZA. En 2015 se realizó el pilotaje de las UAPSS para entender cuál era la mejor forma de desarrollarlas, y entre 2017 y 2018 se empezó a implementar en el borde de estabilización. No obstante, los resultados y los documentos de seguimiento no son públicos ya que van de la mano del POD. Por su parte, el POD concluyó en 2018, sin embargo, no se alcanzó a publicar puesto que ese mismo año la Corte Suprema de Justicia emitió la Sentencia STC-4360. A raíz de esto el POD pasó nuevamente a revisión para hacerle los afinamientos pertinentes. A noviembre de 2020 aun no era público.

En lo que compete a la Sentencia STC-4360 y su declaración sobre la Amazonía como sujeto de derechos, se ordenó frenar la ‘expansión irracional’ de la frontera y la deforestación. Como consecuencia, todos los municipios de la región amazónica tenían que actualizar e implementar planes de reducción cero de la deforestación en sus planes de ordenamiento territorial. A pesar de lo ordenado por la Alta Corte, el avance en los POMCAs y el ordenamiento forestal es bajo; por ejemplo, en el caso de Calamar hay “poca claridad sobre las áreas en las cuales debe llevarse a cabo este tipo de procesos” (Ordenanza No. 410, 2020, p. 46).

Así mismo, los planes de ordenamiento territorial siguen desactualizados y “son documentos que no trascienden y los mandatarios locales los han tomado como compromisos legales, mas no como instrumentos de planeación y gestión” (Tarazona, 2007, p. 58). Por ejemplo, el de San José del Guaviare, que es de 2001, está en proceso de concertación con la CDA por asuntos ambientales.

Por su parte, el de Miraflores está en proceso de revisión por parte de la Secretaría Municipal para que pueda ser aprobado. Uno de los retos identificados en el plan es cómo superar la apropiación del territorio, y la conversión de las áreas de ecosistemas naturales a hectáreas sembradas con cultivos ilícitos y pastos para la ganadería extensiva, principalmente. Además, teniendo en cuenta que se debe cumplir lo ordenado por la Corte Suprema y el Acuerdo Final, desde el plan se responde que “no hay desarrollo de la economía forestal con base en la ordenación forestal y el manejo forestal sostenible, base para la sustitución de los cultivos de uso ilícito” (sic) (Alcaldía de Miraflores, Guaviare, 2019 citado por Ordenanza No. 410, 2020).

En el caso de Calamar su plan es de 2002, y a julio de 2020 seguía en proceso de revisión y ajuste. Empero, uno de los retos identificados también es dar cumplimiento a la Sentencia STC-4360 puesto que no hay recursos financieros, humanos y/o técnicos para frenar la deforestación. Otro reto es superar “la marcada desarticulación en la ejecución de las políticas públicas por parte de entidades u operadores de estas, tanto de orden nacional, como departamental, desconociendo que territorio y habitantes pertenecen a la jurisdicción municipal.” (Alcaldía de Calamar, Guaviare, 2020 citado por Ordenanza No. 410, 2020)

Por último, el plan de El Retorno que data de 2001 está paralizado, y a julio de 2020 se no había concretado la continuación del proceso de revisión y ajustes (Ordenanza No. 410, 2020). Es imperativo señalar que por ley estos planes tienen que ser revisados y actualizados cada nueve años.

Además de las dificultades de cumplimiento legal previamente citadas, el ordenamiento territorial departamental enfrenta otro problema. En el Guaviare no hay un catastro rural multipropósitos que solucione las desigualdades y la tenencia de tierra. En otras palabras, no se sabe de quién es la tierra. Aun así, se ha impulsado un modelo de desarrollo que fomenta la ampliación de la frontera agrícola y promueve la acumulación de tierras. De hecho, este departamento con una baja densidad poblacional y donde se creó la primera reserva campesina del país, la cual es la más deforestada de las siete que existen (Conpes 4021, 2020), tiene los índices más altos de acumulación de tierra. De acuerdo con una de las representantes de la FCDS,

[...] hay veredas que son una sola finca, o dos fincas, que han desplazado a los campesinos que antes vivían ahí. El que se niega a vender queda encerrado entre grandes fincas, la escuela se acaba, la junta de acción comunal se acaba, entonces

al final están obligados a vender. Estos campesinos tienen dos opciones: o se van con el dinero que les dieron y establecen un negocio en San José o en alguna ciudad chiquita, terminando en los cordones de miseria de esas ciudades. O, siguen metiéndose a zonas protegidas, en este caso a reserva forestal. No existe voluntad política de atacar estos modelos de concentración de tierras. (Anexo 3)

El punto uno del Acuerdo Final consignó la urgente necesidad de actualizar el catastro multipropósito y cerrar la frontera agrícola. Sin embargo, lo primero sigue sin materializarse y lo segundo se busca cumplir desde el PZA⁴³ y el ordenamiento territorial propio -UAPSS y el POD-.

El Guaviare tiene unas condiciones de zonificación particulares que responden a unas determinantes ambientales específicas y ambiguas, si se quiere. La elaboración del PZA fue ‘bastante’ complejo aseguró la funcionaria de la Gobernación puesto que,

[...] el Ministerio estuvo tratando de sintetizar más que generar nuevas figuras, e hizo una propuesta ante los sectores ambientales del departamento que no fue muy bien recibida porque, lo que hacía era complejizar toda la lógica territorial que ya existe en términos ambientales. Entonces fue ajustándola hasta tener una nueva versión. Hasta el momento -(octubre de 2019)- no han terminado ni entregado la versión final porque hay elementos que siguen en evaluación. (Anexo 4)

Otro punto de divergencia fue el año que se tuvo en cuenta para estabilizar la frontera agrícola. Mientras el PZA fijó el 2010, el departamento estableció que la franja de estabilización era entre la línea de 2010 y 2016 puesto que, toda la planificación territorial que se ha hecho con las comunidades tuvo en cuenta la línea de 2016.

Como se mencionó en el subcapítulo 4.1, a diciembre de 2020 el PZA todavía no estaba publicado. Esta nueva planificación estipuló tres áreas: conservación esencial, un área donde predomina la conservación y otra donde predomina la producción. A su vez estas áreas cuentan con diferentes subcategorías, por ejemplo, para la última área se creó la figura “Preservación con uso productivo”, que son áreas que no están protegidas pero que tienen un alto valor ecosistémico.

Parte de los conflictos ambientales que existen entre comunidades e instituciones son acentuados por la variedad de figuras y determinantes ambientales. Las figuras legales de ordenamiento ambiental del territorio y la política regulatoria restrictiva de conservación ‘no tocar – no usar’ ha generado “la percepción de que los bosques no tienen

⁴³ Instrumento de planificación creado en el Punto uno.

ningún valor para las comunidades locales, acelerando su destrucción y transformación en áreas de producción agrícola con procesos de producción insostenible” (KPMG, 2020, P. 83).

En el departamento, sin ser el único caso, lo ambiental se está viendo, de acuerdo con una de las representantes de la FCDS entrevistadas como una carga:

Si le preguntas a un alcalde de Solano, Miraflores o Calamar, siempre están diciendo “esto es un desastre, si todo es área protegida yo no puedo hacer nada”. Entonces, el tema ambiental se ve **no como algo que puede potenciar procesos sino como algo que no me deja**, y esto pasa en todo el territorio de la Amazonía. [...] Los procesos de ordenamiento dirigidos desde el Estado no conversan con los procesos de ordenamiento *insitu* que va haciendo la población residente y, al final, terminan existiendo grandes conflictos. Lo anterior porque la gente no está asentada en la figura de ordenamiento que debería, sino que está inmersa en reserva, en parque [...] Por ejemplo, si vas caminando por el territorio no sabes cuál es el límite entre preservación y uso sostenible [...]. (Anexo 3)

Tanto los conflictos ambientales, como la tardía implementación de los planes de ordenamiento y las acciones institucionales continúan favoreciendo la expansión de la frontera agrícola y la adquisición de predios en zonas prohibidas. Por ejemplo, en 2016 campesinos de la vereda Puerto Mentiras, en San José, le vendieron sus predios o fincas con praderas establecidas a una sola persona, aparentemente un narcotraficante. Estas se localizan al interior de la reserva indígena, no obstante, la Notaría avaló el negocio de compraventa con sello y firma. Más allá de las denuncias públicas no sucedió nada (Pares, 2018c).

4.3.2.3. Vulnerabilidad y adaptabilidad al cambio climático

Los cuatro municipios del departamento se encuentran en la región climática ‘Amazonía Central’, la cual tiene una “distribución monomodal de la precipitación, a la que está asociada una temporada seca y una de lluvias a lo largo del año.” (MinAmbiente, s. f. c). Las principales amenazas naturales son inundaciones y remoción en masa.

No es posible hacer apreciaciones y valoraciones detalladas sobre las tendencias asociadas a la evolución esperada de fenómenos extremos, como frecuencia e intensidad de sequías y precipitaciones ya que la información es escasa. Aun así, se espera que a 2040 la temperatura tenga un incremento entre 0,81°C y 1°C (MinAmbiente, s. f. c), y entre el 2041 y el 2070 un aumento aproximado de 1,8°C. Para final de siglo, el Guaviare

podría presentar un aumento promedio de 2,5°C sobre los valores actuales de referencia (Ordenanza No. 410, 2020).

También se proyecta a 2040 una variación de más o menos del 10% en la precipitación. En lo que respecta a Miraflores, El Retorno y San José, la precipitación puede llegar a disminuir entre un 10% y 20% (MinAmbiente, s. f. c). No obstante, la tendencia esperada se puede ver modificada por el ritmo acelerado de la deforestación de la Amazonía. Por su parte, para los escenarios proyectados entre 2041 y 2070 se prevé una reducción de las precipitaciones entre el 10% y el 15% (Ordenanza No. 410, 2020). Estas reducciones se traducen en temporadas de sequía más largas que podrían incidir considerablemente en la reducción de los caudales de los ríos.

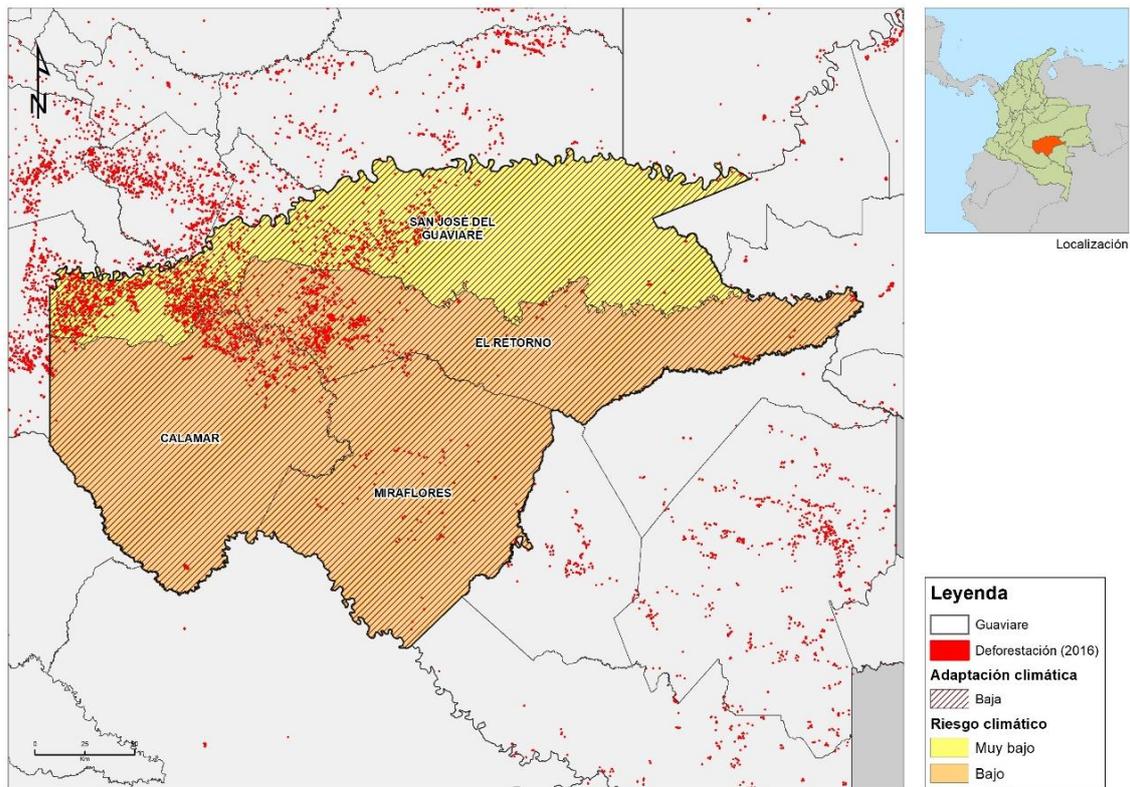
Las consecuencias inmediatas frente a una incertidumbre de variabilidad climática son la dificultad de planificar las actividades agrícolas, la progresiva disminución de los rendimientos esta actividad y la modificación de las zonas climáticas y agroecológicas, “obligando a los agricultores a adaptarse, y poniendo en peligro la vegetación y la fauna local.” (MinAmbiente, s. f. c). Además, se prevé que habrá una mayor propagación de plagas y enfermedades portadas por vectores hacia zonas donde antes no existían.

Por su parte, la biodiversidad se podrá someter a un “fuerte estrés térmico debido a la imposibilidad de adaptación hacia zonas más altas, excepto las asociadas a las Serranías de Chiribiquete y La Lindosa. Los cultivos de pan coger podrán afectarse, impactando la seguridad alimentaria de las minorías étnicas.” (Ideam, 2017, citado por Ordenanza No. 410, 2020).

En lo que respecta al riesgo climático, mientras el Ideam ha señalado que San José es el municipio con menor riesgo climático (Mapa 14), la Gobernación Departamental ha manifestado que este es el ente territorial que mayor riesgo presenta debido a que el 11.54% del municipio está amenazado por socavación lateral⁴⁴ (Gobernación del Guaviare, 2016). En época de lluvia, que tiene una duración de diez meses, es el más afectado por las inundaciones del río Guaviare. Las zonas fértiles y los equipamientos de salud y educación son los espacios más vulnerables. También, en el corto plazo la única microcuenca que surte al acueducto del municipio puede llegar a experimentar descensos mínimos por debajo de la cota de captación. Esto significa un desabastecimiento hídrico para su población (Ordenanza No. 410, 2020).

⁴⁴ Esto significa que hay la orilla del río de está deteriorando.

Mapa 14. Adaptación y riesgo climático en Guaviare



Fuente: Elaboración propia a partir de Ideam *et al* (2017) y Sistema de Información Ambiental de Colombia (s. f. b)

Por su parte, el nivel de adaptación al cambio climático de los cuatro municipios es 'bajo' (Mapa 14). De seguir las condiciones actuales, y la rápida transformación antropogénica del ecosistema amazónico, sumado a las condiciones sociales de la población (Tabla 9), dichos niveles de adaptación pueden incluso disminuir a 'muy bajo'. De manera particular en las áreas rurales donde la prestación de los servicios básicos domiciliarios tiene una baja cobertura. Además, parte de la población está asentada en las márgenes de las riberas, condición que ha ocasionado la construcción "de diferentes muelles sin desarrollo" (Gobernación del Guaviare, 2018, p. 65). Esta desorganización en materia planificación hace que las comunidades sean más vulnerables y que los procesos de adaptación sean más difíciles en los escenarios de cambio climático ya descritos.

Tabla 9. Porcentaje de viviendas con servicios públicos domiciliarios

		Calamar	El Retorno	Miraflores	San José
<i>Población</i>	Total	8.648	11.340	5.007	48.086
	Urbana	4.206	3.170	1.939	34.086
	Rural	4.442	8.170	3.068	14.000
	Indígena	3,69%	11,8%	34,9%	49,62%
<i>Acueducto</i>	Área urbana	44,47%	95,65%	76,59%	67,20%
	Área rural	4,13%	14,81%	5,30%	8,47%
<i>Alcantarillado</i>	Área urbana	48,31%	90,11%	8,13%	74,79%
	Área rural	2,21%	9,93%	0,38%	6,76%
<i>Energía eléctrica</i>	Área urbana	82,95%	97,82%	91,07%	98,55%
	Área rural	16,39%	54,41%	35,95%	36,01%
<i>Gas</i>	Área urbana	2,38%	2,18%	1,98%	36,92%
	Área rural	Sin información	0,18%	0,38%	1,30%
<i>Recolección de basuras</i>	Área urbana	76,57%	97,33%	80,56%	97,90%
	Área rural	2,42%	13,12%	8,14%	12,18%

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con Alcaldía de Miraflores (2018), Agencia de Renovación del Territorio (28 de noviembre de 2018), DANE (s. f. a; s. f. b) y Ordenanza No. 410 (2020)

En cuanto a la información que manejan las comunidades sobre el cambio climático, las personas entrevistadas coinciden en que existe noción sobre cómo la deforestación incide en la sequía, los recursos hídricos y la destrucción de la flora y la fauna. A pesar de ello, no hay una cultura sobre este tema y la conciencia ambiental no es fuerte. De hecho, ven el cambio climático más como una limitante que como una preocupación del efecto y las consecuencias del deterioro ambiental, de por sí que muchos guaviarenses argumentan que ante la falta de opciones agrícolas apropiadas y lo que ello implica en toda la cadena de producción -distribución y comercialización del producto-, prefieren seguir con la ganadería como sustente económico. En otras palabras, su preocupación es la subsistencia inmediata (Anexo 3; Anexo 4; Comunicación personal, representante MAP/OEA, octubre 7, 2019).

De acuerdo con la funcionaria de la Gobernación, para la población el cambio climático cobra interés e importancia en los eventos climáticos.

Cuando estamos incendiados, cuando estamos inundados, se cobra conciencia de la consecuencia en el momento, pero no se es consciente, ni se asume responsabilidad sobre las causas. Es un proceso en el que estamos. -Falta un cambio generacional para tomar consciencia-, porque **‘nosotros no somos de aquí’, los que somos mayores de 30, 40 años no somos de aquí. La forma como nos relacionamos con el territorio es distinta, el no ser de aquí impidió que nos apropiáramos del territorio.**

Hasta no hace mucho la gente negaba ser de aquí, negaba haber nacido aquí, se reconocía más como llanero que amazónico. Ese tipo de cosas tienen un peso importante en la forma de relacionarse con el medio, y esto requiere obligatoriamente que se asuma el compromiso de la nueva generación al saber que esto es su casa. Y esto es muy diferente, que nuestros hijos y nuestros nietos digan “ah bueno esta es mi casa, es que yo no soy de donde es usted”, esto tiene unas implicaciones muy diferentes en la forma como nos relacionamos con el entorno. (Anexo 4)

Una de las representantes de la FCDS coincide con la funcionaria de la Gobernación, ya que señala que **“Guaviare hasta ahora está entendiendo que es amazónico y se está sintiendo orgulloso de ser amazónico”** (Anexo 3).

Por último, en octubre de 2019 se encontraba en construcción a nivel normativo el PIGCCT del Guaviare. Este se realizó en cooperación con el PNUD y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico [CDA]. A julio de 2020 este Plan de Cambio Climático [PCC] ya había sido revisado por el Ministerio de Ambiente y el PNUD y había sido devuelto para ajustes. A diciembre de 2020 se encontraba en gestión de recursos y, por ende, no estaba publicado.

Es necesario recalcar que no solo desde la norma se crean lineamientos para generar estrategias de mitigación y adaptación climática, también es importante desarrollar y fortalecer la capacidad técnica. Por ejemplo, la funcionaria de la Gobernación explicó que: “la Amazonía no tiene un buen seguimiento a las condiciones climáticas y para todo el Guaviare solo hay una estación meteorológica” (Anexo 4). La falta de este tipo de capacidades dificulta hacer el respectivo seguimiento a dichas condiciones. Por lo tanto, agrega ella que bajo esas condiciones se han construido procesos y se han podido identificar riesgos ambientales, con el fin de construir sus lineamientos básicos y las condiciones de vulnerabilidad. Este proceso ha permitido hacer una aproximación a la identificación de cambios en las condiciones climáticas.

Con el fin de registrar el origen y la frecuencia de los nuevos eventos naturales es imperativo mejorar la infraestructura, restaurar urgentemente las áreas degradadas, disponer

de capital humano y de recursos tecnológicos. Por ejemplo, dos fenómenos concretos que por primera vez se están presentando en el departamento son las tormentas eléctricas y los tornados. En palabras de la funcionaria, “trabajar en temas de gestión del riesgo y del cambio climático en el departamento se vuelve más un voluntariado” (Anexo 4).

4.3.2.4. Deforestación

La deforestación en el Guaviare, y en general en Colombia, es una deforestación cíclica que coincide con las condiciones meteorológicas, lo que significa que en las épocas de menor lluvia hay mayor cantidad de quemas. En general es una práctica muy arraigada a los campesinos que la implementan cuando necesitan preparar el terreno para las actividades agropecuarias.

En el Guaviare la deforestación ha transformado el 10% del territorio (Ordenanza No. 410, 2020). En materia de GEI, este es uno de los departamentos que más emite CO₂ por sector forestal (Ideam *et al.*, 2017), y en los últimos años la tendencia ha aumentado. Por ejemplo, en 2017 el incremento fue del 217% con respecto al 2012. Ahora bien, si las tasas de deforestación de 2017 y 2018 se mantienen se espera que a 2049 las emisiones netas se dupliquen con respecto a 2017 (Ordenanza No. 410, 2020).

De forma particular en el departamento la deforestación está marcada por dos actividades: la infraestructura vial y la praderización. Sobre la infraestructura vial es necesario señalar que Guaviare tiene una red vial aproximada de 2.300 km, muchos tramos se localizan en zonas de reserva forestal y áreas protegidas. Del total de la red vial, 89 km hacen parte de la vía nacional que une a los municipios de San José, El Retorno y Calamar; e indirectamente a Miraflores. Por su parte, la red secundaria y terciaria en total suma 1.296 km. Por ley está prohibido realizar obras de mantenimiento o ampliación, aun así, en 2009 el Ministerio de Transporte realizó una intervención en 583,45 km de la red vial del Aro, una zona que se encuentra a 130 km de la Reserva Forestal (Agencia de Renovación del Territorio, 25 de enero de 2019; Gobernación del Guaviare, 2016).

Con respecto a la praderización, o el cambio de bosque natural a pastizales, este ha sido el principal motor de deforestación en el arco amazónico, y el responsable del 95% de las emisiones GEI del departamento (García *et al.*, 2018). La introducción de pastizales se da a partir de la quema de bosque en pie para acaparar tierras y especular con su valorización, impulsar la ganadería extensiva, la minería, los cultivos industrializados y,

en menor proporción, cultivos ilícitos como la coca. “Se estima que el 19% de los pastos sembrados en el arco amazónico, después de los procesos de deforestación, se encuentran actualmente sin uso.” (García *et al.*, 2018, p. 6)

Es importante señalar que, por un lado “la economía del acaparamiento de tierras 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.” (KPMG, 2020, p. 90).

Como se ha reiterado en diferentes apartados, el Acuerdo Final significó un avance en el escenario histórico y político del país, no obstante, a nivel ambiental el resultado ha sido todo lo opuesto. La conservación y la preservación, que irónicamente garantizó el conflicto armado en algunas zonas del país, se ha visto altamente amenazada durante el postconflicto. La región amazónica ha sido una de las más golpeadas y el departamento del Guaviare uno de los más deforestados en el país.

Desde 2015 hasta el primer trimestre de 2020 los cuatro municipios han aparecido en la lista de los más deforestados del país. Las alertas de deforestación temprana estuvieron asociadas a obras de infraestructura, en el caso de San José y Calamar a la vía Marginal de la Selva (Ideam, 2015a; 2015b; 2020). Esta vía también se conoce como Troncal de Piedemonte y es un importante proyecto vial de integración internacional en Sudamérica que se pactó en 1963. Su objetivo es conectar por vía terrestre las regiones amazónicas de Colombia, Ecuador y Perú con las regiones de los llanos de Venezuela y Bolivia. “Es uno de los principales proyectos de infraestructura de Iniciativa para la Integración de la Infraestructura General Suramericana (IIRSA) para el Eje de Integración y Desarrollo Andino.” (Gobernación del Guaviare, 2016, p. 57).

En Colombia, esta vía comienza en el puente internacional de San Miguel, en la frontera con Ecuador, y termina en Arauca. San José y Villavicencio -la capital del departamento Meta-, son los dos puntos que conectan el suroccidente del país con el oriente y nororiente en esta vía de impacto internacional. Cuando la Troncal pasa por el Guaviare atraviesa la reserva indígena Nukak (Ideam, 2016a; 2016b). Además, desde Caño Perro hasta Tomachipan, veredas de San José, “fue construida, según los pobladores, con un buldócer aportado por el gobernador” (Pares, 2018c, p. 51).

Ahora bien, es necesario recalcar la importancia que tiene el 2016 en el departamento. Ante la expectativa de firmar el Acuerdo Final la administración

departamental reforzó la idea de que el Guaviare es un departamento estratégico de conexión. Esta idea se impulsó con mayor fuerza después del 24 de noviembre del precitado año. De hecho, la carretera⁴⁵ que hay entre Miraflores y Calamar es la que más tiene resonancia a nivel nacional, departamental y municipal. Cómo lo confirmo una representante de la FCDS: “la gobernación y los gobiernos municipales están invirtiendo dinero en el mejoramiento de esa carretera porque ellos dicen que Miraflores no se puede desarrollar sin esa vía.” (Anexo 3)

Esta especulación y la promesa del entonces gobernador Nebio Echeverry de construir la carretera ocasionó que numerosos finqueros se establecieran a cada de la trocha por la promesa que él hizo (Pares, 2018c, p.50). Proyectos así ejemplifican lo que una de las personas entrevistadas de la FCDS explicó como la esquizofrenia del Estado:

Primero una mirada extractivista, luego establecen una reserva natural, pero después dicen “hay que ocuparlo”. Entonces es la *esquizofrenia del Estado* que de lo ambiental se encarga el ministerio -que es el que menos recursos tiene-, y al final se convierte dentro del mismo Estado en enemigos internos ya que, por un lado, el sector ambiental quiere proteger, pero el sector productivo está empujando (Anexo 3).

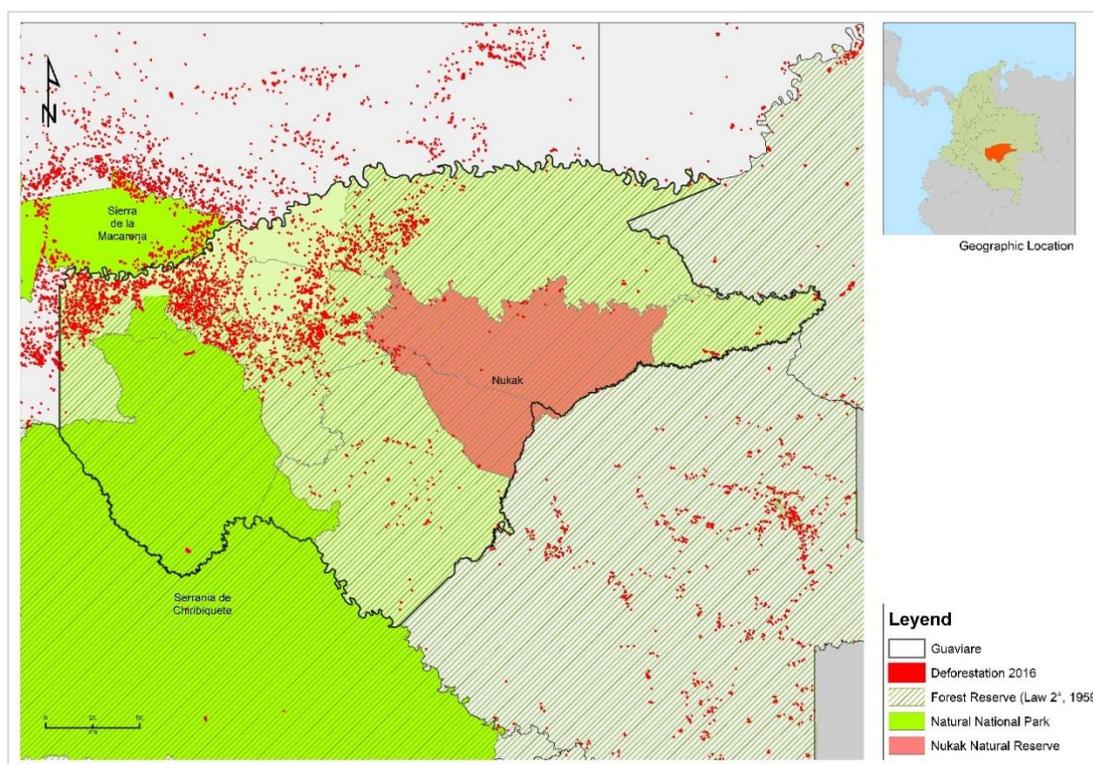
Es perentorio recordar que Calamar y Miraflores son los municipios más grandes del departamento, que están en reserva forestal y son cobijados por área de resguardos indígenas y PNN. De hecho, Calamar tiene parte de su territorio dentro del PNN más grande del país (Mapa 12 y 15). A pesar de las determinantes ambientales que tienen estos municipios, son áreas susceptibles de poblamiento colono-campesino. Por ejemplo, en Miraflores se han venido reduciendo los cultivos ilícitos con el propósito de hacer una transición hacia la ganadería extensiva con menos de una cabeza de ganado por hectárea, “generando una tala de selva para la potrerización con una extensión actual de 471.370 ha de pasturas naturales y mejoradas.” (Agencia de Renovación del Territorio, 11 de diciembre de 2018b). Estas intervenciones representan un cambio paisajístico acelerado al interior de la selva amazónica.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, una vez se firmó el Acuerdo Final el departamento volvió a ser el segundo núcleo de deforestación activo del país y sus cuatro municipios aparecieron nuevamente en la lista de aviso (Mapa 15). No es casualidad que

⁴⁵ Esta carretera fue construida en los años 20 a raíz de la extracción petrolera, y que después las FARC la usaron como corredor.

la cifra más alta de la deforestación en los últimos años se haya registrado en 2017 (KPMG, 2020). En un solo año San José, Calamar y Miraflores representaron el 6,3% de la deforestación nacional (García *et al.*, 2018). Desde entonces, las alertas de deforestación persisten y los PNN se han afectado considerablemente. Por ejemplo, el PNN Nukak fue el quinto más deforestado del país durante el primer semestre de 2017 (Ideam, 2017a; 2017b; 2017c) y en 2019 el PNN Serranía de Chiribiquete fue uno de los tres parques más deforestados, además registró una pérdida de 14 mil ha de bosque.

Mapa 15. Deforestación (2016) en las áreas de protección ambiental en Guaviare.



Fuente: Elaboración propia a partir de Sistema de Información Ambiental de Colombia (s. f. b)

Es perentorio hacer hincapié que la expansión de la frontera agrícola, producto de la pasterización, está orientada a la mecanización de la tierra para introducir cultivos industriales de plátano, arroz, maíz y palma africana. De manera particular el último cultivo “ha intentado ingresar con fuerza al Guaviare, pero no ha podido”, explicó una de las representantes de la FCDS (Anexo 3). Por su parte, “la ganadería extensiva, motivada por los precios de los productos ganaderos, la falta de alternativas productivas y la expectativa de tenencia de la tierra, acelera el proceso de deforestación” (Ideam, 2018a).

Además, la transformación del paisaje es “generalmente financiada por actores externos, cuya principal motivación es la expectativa de valorización de tierras y generación de rentas” (Ideam, 2018d).

La participación en los procesos de deforestación de los grupos post-FARC o disidencias es innegable. En 2018, en la vereda Itilla de Calamar se presentó una nueva colonización autorizada por el Frente Séptimo, donde este les dio aval a los campesinos para que obtuvieran tierra y fundaran “su finca con extensiones de hasta 50 hectáreas” (Pares, 2018c, p. 52). En Calamar se ha presentado una dinámica de reconfiguración de sus sistemas productivos desde la última década. Es decir, ha existido una disminución de los cultivos ilícitos mientras se ha ido incrementando la ganadería, por supuesto con el apoyo y el estímulo del sector público, y la llegada de nuevos ‘empresarios del campo’. Este nuevo actor externo es quien está aprovechando la caída en los precios de la tierra para establecer sistemas de ganadería extensiva en el área que ha sido previamente deforestada y mejorada por los colonos (Agencia de Renovación del Territorio, 11 de diciembre de 2018a).

Este negocio donde el colono: deforesta, instaura praderas y luego vende, es un ciclo vicioso y destructivo que impulsa fuertemente la expansión de la frontera agrícola, e invade cada vez más la selva virgen. Este nuevo promotor también conocido como ‘el inversionista-deforestador’ es el que “compra mejoras (parcelas forestales transformadas en pastos), o que invade parcelas baldías y paga salarios para deforestar o sembrar semillas de pasto/hierba para adecuar el terreno para el pastoreo.” (KPMG, 2020, p.37). A octubre de 2020 apropiarse de una hectárea para deforestarla costaba USD 263,98, mientras que una hectárea en las áreas cercanas a las que ya están transformadas el precio oscilaba entre USD 791,94 y USD 2.111,13 (KPMG, 2020).

En un trabajo de campo realizado por investigadores de la Fundación Paz y Reconciliación [PARES], una líder social guaviarense les expresó:

[...] todos en Guaviare sabemos que en el mes de noviembre y diciembre de cada año, los campesinos talan los bosques, los ganaderos les pagan a los campesinos para que talen y luego lo queman todo. Al paso que vamos no va a quedar nada de selva, sin agua, sin árboles, sin la fauna y sin la biodiversidad, por eso es que aquí en el Guaviare se siente tan fuerte la época de verano, con sequías e incendios adicionales. (Pare, 2018c, p. 51).

Al preguntarle a la funcionaria de la Gobernación si había incentivos para las comunidades -con el propósito de frenar la deforestación-, ella explicó que están en

proceso de construcción. Añadió que se está trabajando mucho con las Unidades Ambientales para la Paz y los Servicios Sociales [UAPSS], una figura de ordenamiento territorial única en el país. Esta figura de ordenamiento exclusiva del Guaviare tiene tres características especiales: (i.) Permite que en las zonas de mayor potencial forestal se pueda hacer un mayor uso económico del bosque en pie; (ii.) Genera un reconocimiento de oportunidad sobre este ecosistema; y (iii.) Se convierte en un soporte económico para las comunidades. De acuerdo con ella, “supuestamente es por dinero que lo tumba, por lo tanto, tiene que ser por dinero que lo dejen” (Anexo 4). Adicionalmente se está trabajando en temas de educación y cultura para generar un nuevo modelo de desarrollo abordado por los jóvenes, y de construcción colectiva.

A pesar de esto, en abril de 2020 y durante pleno confinamiento preventivo obligatorio en el país por la pandemia del Covid-19, empezó a circular un panfleto de las disidencias donde instó a los campesinos a deforestar la región. Se destaca la amenaza que le hicieron a las autoridades ambientales de la región y el enérgico rechazo a los proyectos ambientales apoyados por la OEA y la Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos [United States Agency for International Development -USAID], en sus áreas de influencia. De igual modo, declararon objetivo militar a cinco instituciones ambientales (párrafo dos), les ordenaron a los campesinos que abandonen los proyectos ambientales y amenazaron a las personas que se atreviesen a denunciar a quienes ‘tumben’ árboles ante las autoridades legales competentes.

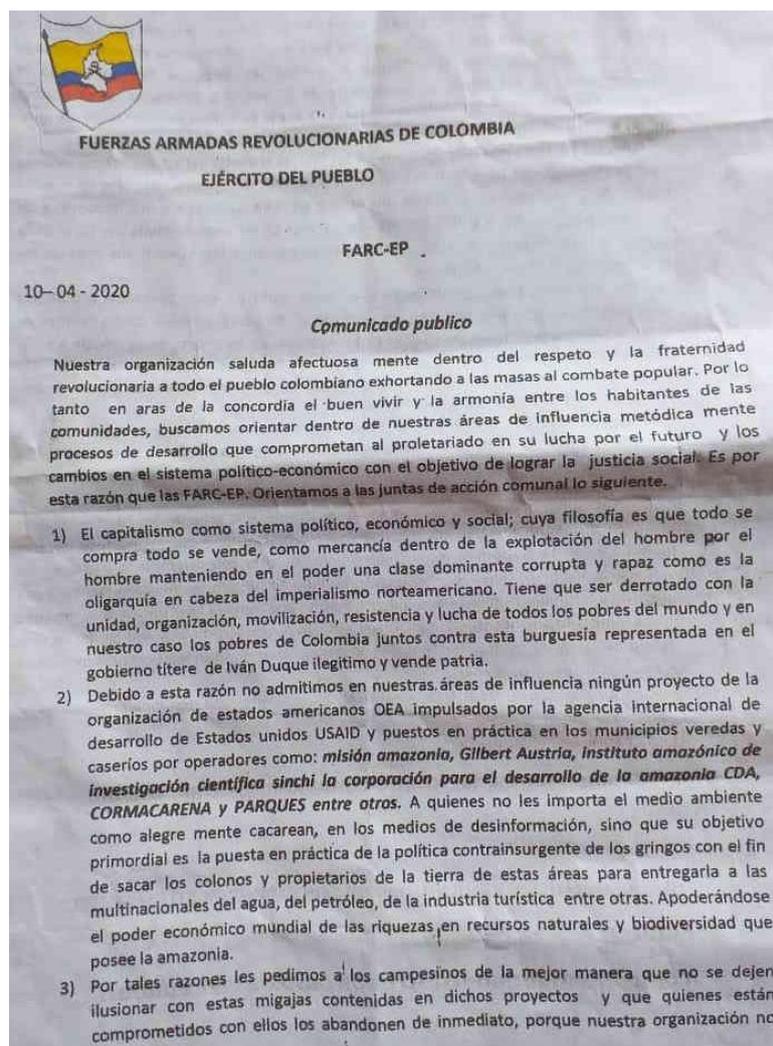
Concluye en el numeral cinco que ante la no resolución del problema de la tierra y el buen vivir desde el Estado, los campesinos que no tienen tierra tienen autorización a “tumbar montaña”. Eso sí, -cita el panfleto- tienen que garantizar una distancia de 50 metros entre el área deforestada y la orilla de las fuentes hídricas “porque es prudente cuidar el medio ambiente pero no por eso el campesino debe privarse del buen vivir”. Agrega que se prohíbe

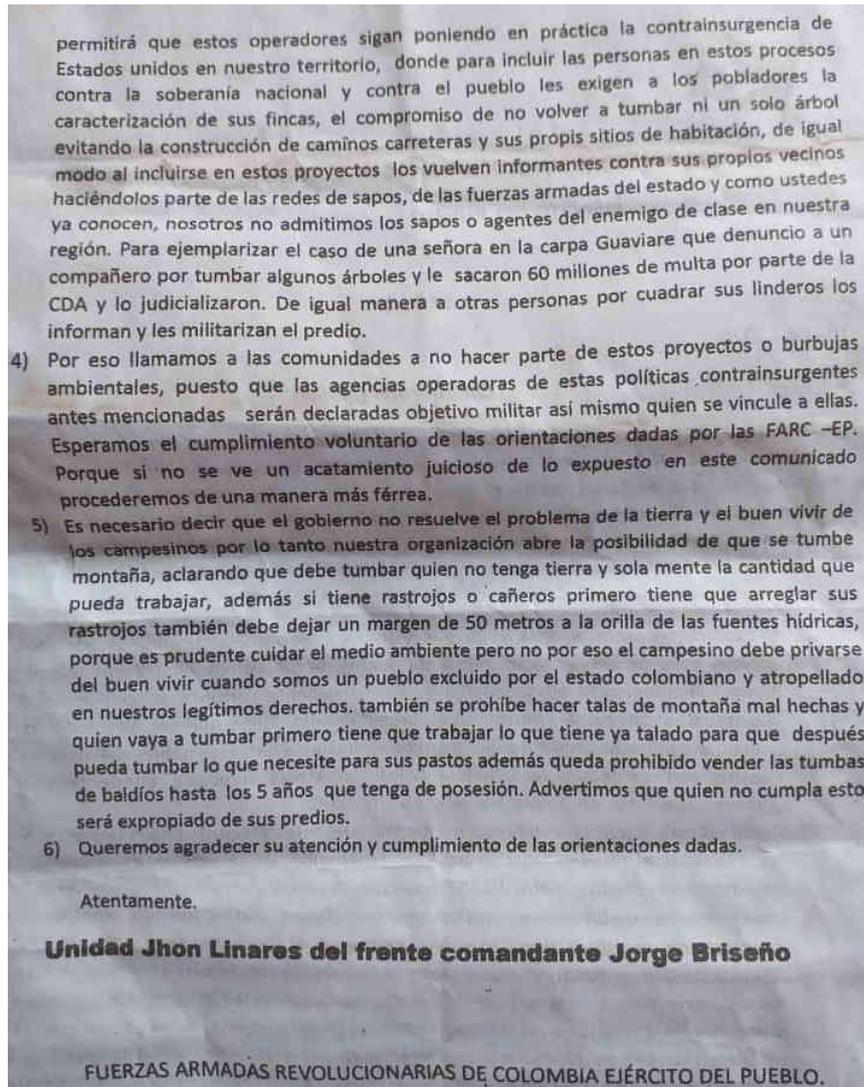
[...] hacer talas de montaña mal hechas y quien vaya a tumbar primero tiene que trabajar lo que tiene ya talado para después pueda tumbar lo que necesite para sus pastos. Además, queda prohibido vender las tumbas de baldías hasta los 5 años que tenga de posesión. Advertimos que quien no cumpla esto será expropiado de sus predios. (sic) (Semana Sostenible, 2020)

La deforestación es entonces el resultado y el reflejo de las causas y las conexiones que existen entre la conflictividad socioambiental, económica y criminal en el Guaviare.

No existe una solución fácil y rápida, tampoco se puede dar una respuesta parcializada a un problema tan complejo. Quedan varios interrogantes sobre la mesa, los cuales a pesar de que sobrepasan el alcance y objetivo de esta investigación, son importantes tenerlos presentes: ¿qué está pasando a nivel institucional que no permite dar respuestas más contundentes?, o porqué si saben quiénes son los actores que están detrás de este flagelo, ¿por qué no hay repuestas punitivas drásticas?, ¿por qué el accionar del Estado recae sobre todo en el eslabón más débil de la cadena criminal, los campesinos? ¿por qué no hay resultados en contra de las redes sofisticadas u organizaciones, los terratenientes o el ‘inversionista-deforestador’, que son los grandes patrocinadores de este delito puesto que cuentan con recursos económicos y políticos?

Figura 5. Panfleto intimidatorio.





Fuente: (Semana Sostenible, 2020)

De acuerdo con la Fundación Ideas para la Paz [FIP] “en la cadena de la deforestación y otros crímenes ambientales hay múltiples eslabones, con distintos recursos de poder.” (2020, p. 13). Esto es posible cuando existe corrupción al interior de las instituciones estatales, ya sea porque hay funcionarios que

[...] pueden ser participantes pasivos o protagonistas activos de las redes delictivas. La complicidad en el nivel inferior puede implicar sobornos aislados o pagos regulares a funcionarios, pero también llega a escalar a una corrupción más sistemática. Esto afecta el contexto operacional de las Fuerzas Militares, cuyas unidades también pueden ser susceptibles a esta problemática. Además, sus acciones y resultados se pueden ver afectados por la participación de funcionarios con capacidad de decisión. (FIP, 2020, p. 31)

Según las denuncias de un campesino en el primer foro regional de la Gran Alianza para la Deforestación, que tuvo lugar en San José en 2019: “Hay mucha corrupción: cuando alguien denuncia sobre la tala, los mismos funcionarios les comunican a las mafias quienes son los que informan”. (Semana Sostenible, 2019)

4.3.3. Criminalidad

4.3.3.1. Presencia de grupos armados organizados [GAO] y coerción social

Las FARC-EP llegaron al departamento a comienzos de los años 80, en plena colonización de los cultivos de hoja de coca. Inicialmente aparecieron en las zonas de mayor influencia de estos cultivos, “donde desarrollaron toda una apuesta ideológica y de organización política con las comunidades campesinas.” (Pares, 2018c, p. 9). En este departamento también crearon ‘zonas liberadas’ para constituir un para-Estado o ‘márgenes del Estado’ y consolidar así su presencia. A mediados de los años 90 se conformaron tres frentes, entre ellos el Primero y el Séptimo, que ejercieron control y poder territorial sobre el desarrollo de las económicas ilegales como la coca y la minería ilícita.

De los tres frentes, el Primero fue uno de los que marcó la trayectoria histórica y el desarrollo de la extinta guerrilla en esta región del país. Fue una de las estructuras más representativas de la organización criminal y, además, “fue responsable de la expansión y crecimiento del Bloque Oriental. [...] A principios de los años setenta, tuvo la misión de hacer trabajo político, fortalecer vínculos con la población civil y organización de masas.” (FIP, 2018, p. 73). Tanto los frentes Primero como Séptimo construyeron desde su nacimiento una relación social muy fuerte con la población. Como autoridades ilegales en los territorios crearon manuales de convivencia, estipularon un código de manejo ambiental, regularon la justicia y solucionaron los conflictos entre las comunidades.

Meses antes de la Firma del Acuerdo Final, el 10 de junio de 2016 el Frente Primero, en cabeza de alias ‘Iván Mordisco’, emitió un comunicado en el que manifestó que no participaba en el proceso de negociación y que continuaría su lucha armada en contra del Estado. A este rechazo se sumó después alias ‘Gentil Duarte’, comandante del Frente Séptimo. De acuerdo con la FIP (2018), existió y existe una fuerte presión social para que este último continuara alzado en armas.

[...] Esta presión, además, tiene que ver con el temor que siempre ha habido en la zona limítrofe entre Guaviare y Meta, municipios de Calamar, Vistahermosa y La Macarena, sobre el avance de grupos criminales que han estado históricamente hacia el oriente, entre Mapiripán y Charras, desde la incursión de las AUC, en 1997. (p. 18).

Aun así, cuando las FARC-EP salieron de su zona de influencia y se desplazaron hacia las ‘Zonas Veredales Transitorias de Normalización’ en Charras, San José, y La Colina, El Retorno, las comunidades locales reconocieron que había un actor no estatal que regularizó con las armas cierto tipo de relaciones. El control territorial que tuvieron ambos frentes, pero de manera particular el Frente Primero, antes del Acuerdo Final no es el mismo. Después del 24 de noviembre de 2016 y durante los primeros meses hubo una reacomodación de las normas de convivencia que se encontró, en algunos casos, con la presencia del Estado. Por ejemplo, se empezaron a instalar y abrir fiscalías municipales.

Tanto las representantes de la FCDS como la persona entrevista que trabaja en la MAPP/OEA (Anexo 3; Comunicación personal, representante MAP-OEA, octubre 10, 2019) coincidieron que una consecuencia social inmediata fue el acercamiento que empezó a tener la población hacia la institucionalidad; a raíz de esto, las voces de las comunidades locales se empezaron a escuchar de otra forma. Empero, señalan las mismas personas entrevistadas que, ante la lentitud de los procesos parte de la población ha vuelto a recurrir a los mecanismos ilegales establecidos por la disidencia.

Recurrir conscientemente o por costumbre a la disidencia no es fortuito. Una representante de la FCDS agrega que

[...] Para la gente el Estado siempre ha sido no el que da la mano sino el que entra a tener acciones violentas, a tratar de ordenar algo que lleva mucho tiempo ‘caldeándose’. La relación entre el Estado y la gente es regular, la gente ha sentido generación tras generación un apoyo más constante por parte de la guerrilla. (Anexo 3)

En lo que respecta a la regulación ambiental, el código de manejo se mantuvo hasta la desmovilización de las FARC-EP. La acelerada deforestación es el resultado de que esos códigos de comportamiento, en los que se habían comprometido la extinta guerrilla y las comunidades, se han roto y estas últimas no tuvieron con que soportar la llegada de nuevos ocupantes. En algunos territorios, como al interior de parques naturales o en las zonas más alejadas de las cabeceras municipales, existe una mayor influencia de la disidencia ya que, mantienen el control de la producción y la comercialización de la

pasta base de coca (Anexo 3; Comunicación personal, representante MAP-OEA, octubre 10, 2019).

Un ejemplo de regulación social en un escenario ambiental se presentó en 2019. Una de las representantes de la FCDS explicó que durante un tiempo la disidencia prohibió el ecoturismo en el Parque Serranía La Lindosa. Esto

[...] por un conflicto interno de las comunidades que comenzaron a pelear entre ellas por el manejo de un área clave del turismo que es Cerro Azul. Y, por esas peleas entre ellos, llegó el comandante y les comunicó que si no podían ponerse de acuerdo entre ellos iban a prohibir ese lugar y así lo hicieron hasta que las comunidades no fueran capaces de volverse a organizar. (Anexo 3)

Además de los frentes Primero y Séptimo, el Frente 40 también hace parte de las disidencias y tiene presencia en el departamento. A septiembre de 2019 también se registró la presencia de otros grupos criminales como como el ‘Clan del Golfo’, los ‘Puntilleros’ y los ‘Pelusos’, en San José (Pares, 2018c; 2019; Semana, 2019) (Mapa 16). No obstante, los más fuertes siguen siendo los primeros dos frentes ya que, el Frente Primero tiene presencia en los cuatro municipios; mientras que, el Frente Séptimo “ejerce control en el sector noroccidental del río Guyabero hasta Rosales.” (Pares, 2019, p. 142). De estos dos grupos, el que más ha tenido ‘visibilidad’ es el Primero, una de las representantes de la FCDS explicó que

[...] lo que dice la gente, habrá que ver si eso es cierto o no, es que están haciendo alianzas con los que anteriormente eran enemigos y están trabajando en forma conjunta, entonces la línea política antigua está bastante desdibujada y todo se reduce al control territorial y de negocios. Incluso están ingresando familias a gran escala en zonas de ordenamiento territorial prohibidas como una estrategia de control territorial por parte de ellos. Esto es muy complicado puesto que, están violando los derechos de comunidades o individuos o pequeñas familias campesinas que no tienen mucho que ver con el tema, pero que se están enfrentando a esa nueva realidad.

De tal manera que, la situación de garantía de derechos para los habitantes de este territorio está siendo bastante difícil. Están nuevamente entre dos autoridades y está guerrilla -así la llaman en territorio-, tiene plata, tiene gente que está organizada y es peligrosa. (Anexo 3)

Este mismo grupo también ha prohibido el ingreso de diferentes organizaciones nacionales e internacionales, así como de instituciones estatales. En varios sectores del departamento ha prohibido la implementación del PNIS, a pesar de que aquí inició este programa. El primer resultado del PNIS se dio en 2017, cuando hubo una reducción en el

número de hectáreas de cultivos ilícitos -con respecto al año anterior-. A pesar de ello se está volviendo a sembrar coca por dos razones. La primera es la falta de apoyo a las familias que se acogieron al acuerdo y el incumplimiento con los pagos económicos por parte del Estado para implementar proyectos productivos. Y, la segunda razón es por la presión que ejercen las disidencias y la falta de avance en materia de infraestructura⁴⁶.

En una entrevista concedida a la Revista Semana, Noé Bonilla manifestó: “Aquí no han llegado los proyectos productivos, no hay quien resuelva las dudas. Muchos se han ido a la resiembra por los incumplimientos.” (Semana, 2019). Noé es un campesino a quien su padre le enseñó a sembrar coca, y ya él como padre ha repetido este proceso de ‘enseña - aprende’ con su propia familia. Como él hay muchos. Otro campesino, Jaime Mejía le aseguró también al precitado medio de comunicación: “El mismo Estado nos está obligando a olvidar lo pactado, ir a tumbar más selva y sembrar más coca. Y así se va a repoblar esto de actores armados.” (Semana, 2019)

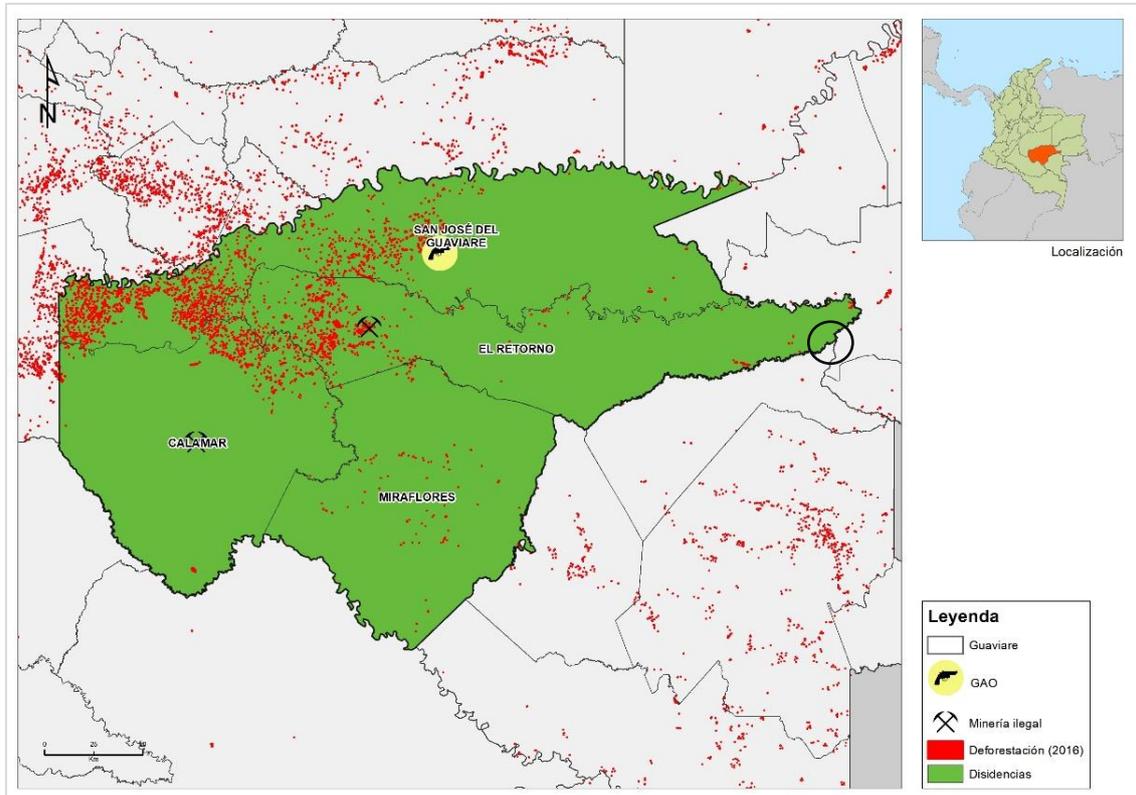
De hecho, el Frente Primero como grupo post-FARC funciona como agente regulador del precio “para evitar el abuso de parte de comerciantes de este producto - pasta base de la hoja de coca- que quieren aprovecharse de las personas que hacen parte del eslabón más débil de la cadena ilícita, la productiva.” (Pares, 2019, p. 144). De igual manera, ejerce el control de tránsito por los ríos, como es el caso del afluente del río Unilla en Calamar. También hay presencia de grupos criminales (Mapa 16) que controlan el crimen organizado y están al servicio de dos grupos económicos: los despojadores de tierra y los grupos narcotraficantes (Pares, 2018; 2019).

Otra actividad ilícita en la cual tienen mucha influencia es la extracción ilegal de coltán y oro (Mapa 16). Se tiene registro que, en zonas aledañas al PNN Chiribiquete, en la frontera con el departamento del Caquetá, y en el centro poblado de Tomachipan, San José, se está haciendo este tipo de extracción (KPMG, 2020; Pares, 2019). Empero, aún no se ha corroborado si la disidencia está regulando esta actividad “mediante el cobro por el paso de maquinaria y por la extracción de material, o está brindando seguridad a quienes están explotando este recurso.” (Pares, 2019, p. 145). Antes de la desmovilización, las FARC-EP controlaron minas de oro y tungsteno en El Retorno, específicamente en el área donde limitan Guaviare, Guainía y Vaupés (Mapa 16, círculo

⁴⁶ El cultivo de coca es recogido en la misma vereda mientras que los productos de pancoger no lo son.

negro). Sobre este punto es válido agregar que, no fue posible confirmar si las disidencias continuaron en esa zona específica con ese tipo de extracción.

Mapa 16. Grupos Armados Organizados y extracción ilícita de minerales



Fuente: Elaboración propia a partir de KPMG (2020), Pares (2019) y Sistema de Información Ambiental de Colombia (s. f. b)

Así mismo, el Frente Primero continúa como agente regulador ambiental. En el 2017 este grupo le comunicó a los presidentes y directivos de las Juntas de Acción Comunal de Charras y Guacamayas, corregimientos de San José, que la tala de bosque permitida era de 30 hectáreas. Luego, en 2018 les anunció que sería “de tres a diez hectáreas por finquero y para quien talara más bosque se le cobraría una multa” (Pares, 2018c, p. 28), además de las cinco hectáreas adicionales de bosque para sembrar comida. Por su parte, el cabecilla del Frente Séptimo ordenó en Caño Itilla, vereda ubicada en El Retorno, que los campesinos que no tuvieran tierra podían establecer una finca en un predio de 50 hectáreas. En febrero de 2018 ya se habían asentado aproximadamente 100 familias.

4.3.3.2. *La respuesta estatal*

La respuesta del Estado al crimen organizado y la deforestación ha estado marcada desde el accionar militar a partir de dos estrategias. La primera es la campaña interinstitucional 'Artemisa' que lideran las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, con el apoyo de la Fiscalía y el acompañamiento del Ministerio de Ambiente, Parques Nacionales Naturales y el Ideam, entre otros. Tiene como zona de operación los PNN del país y sus tres objetivos son: i. Parar la deforestación; ii. Recuperar los bosques tropicales húmedos; y, iii. Judicializar a los victimarios que están detrás de este ecocidio.

El 15 de abril de 2019 se realizó la primera operación 'Artemisa' en el PNN Chiribiquete, conocido también como 'La maloca del jaguar'. Su primer resultado fue la recuperación de 120 ha de bosque. Días después, el 28 de abril de forma oficial se puso en marcha la campaña, además de explicar su alcance el Presidente de la República señaló tres cosas. La primera fue en materia penal punitiva, lo que significa la privación de libertad hasta por 12 años. La segunda fue un llamado urgente a hacer pedagogía sobre 'la importancia de la conciencia colectiva en los territorios'. Y la tercera fue también un llamado general a que exista un sentido de apropiación sobre este capital natural a nivel nacional (EFE, 2019; Presidencia de la República, 2019).

La segunda estrategia es netamente militar y se enmarca en el cuarto eje⁴⁷ de la transformación estratégica de la Política de Defensa y Seguridad Nacional: Zonas Futuro. El PNN Chiribiquete, al igual que el resto de PNN, se encuentran dentro de la clasificación que hizo la nueva política. El reto es grande, Chiribiquete y su entorno son ocho municipios, de ellos tres son PDET, por ello la reflexión que hace una de las representantes de la FCDS es: "¿Es una estrategia de control territorial y social o es una estrategia de desarrollo sostenible? Si no se articulan ambos elementos va a ser más de lo mismo o peor." (Anexo 3).

En una frontera tan dinámica como la amazónica, las propuestas deben ser focalizadas y locales, orientadas a los servicios en red y a lógicas de desarrollo económico que generen la apropiación del bosque en pie. Desde la experiencia de la funcionaria de la Gobernación está política resulta insuficiente para las complejas dinámicas sociales y territoriales del departamento. En sus palabras,

⁴⁷ El cuarto eje se llama 'Del control militar al control institucional del territorio'

[...] tú tienes que acercar el Estado en la prestación de servicios y tienes que generar un desarrollo económico a partir del bosque en pie, asumiendo su componente maderable y no maderable, para que la gente diga que vale más tener el bosque en pie que estarlo tumbando. Las zonas futuro son la propuesta de otro gobierno y duraran lo que dure el gobierno. (Anexo 4)

En la *praxis* estas respuestas no han sido suficientes para detener la deforestación y la influencia que tienen los GAOs en este flagelo. Además, los principales resultados de las operaciones, como Artemisa, se concentran en los eslabones más débiles de la cadena de la tala, de los cultivos ilícitos y del tráfico ilegal. “Los más afectados por sus operativos son, además de integrantes de grupos armados ilegales, campesinos como estos. Terratenientes, grandes ganaderos y los políticos que los protegen siguen escapando al control de las autoridades.” (Ríos, 2020)

Por su parte, el actual Plan de Desarrollo Departamental [PDD] (Ordenanza No. 410, 2020) señala que las Fuerzas Militares han tenido una baja operatividad en materia de deforestación y que no existe un control efectivo de la misma, a pesar de la operación Artemisa y Zonas Futuro. Critica, de igual manera, que no existen sanciones ejemplares que sirvan como mecanismo de control social a la deforestación, pero reconoce a su vez que, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico tiene una baja capacidad de control y de generación de consensos en torno a la protección y el desarrollo sostenible en la esfera pública y privada.

La respuesta desde el Estado no ha sido suficiente, la complejidad de los problemas focalizados en el departamento, tienen que pasar por un cambio en la manera cómo se hace política ambiental. En este sentido, apuntar sobre todo a estrategias de conservación participativas y plurales ya que, la protección del capital natural es un tema de seguridad y defensa nacional -como lo señala la PDS actual- que le compete a todo el aparato estatal, es decir, al sistema institucional y al sistema social.

4.3.4. Resultados

4.3.4.1. Evaluación de la implementación del punto uno del Acuerdo Final

Elaboración de los PDET

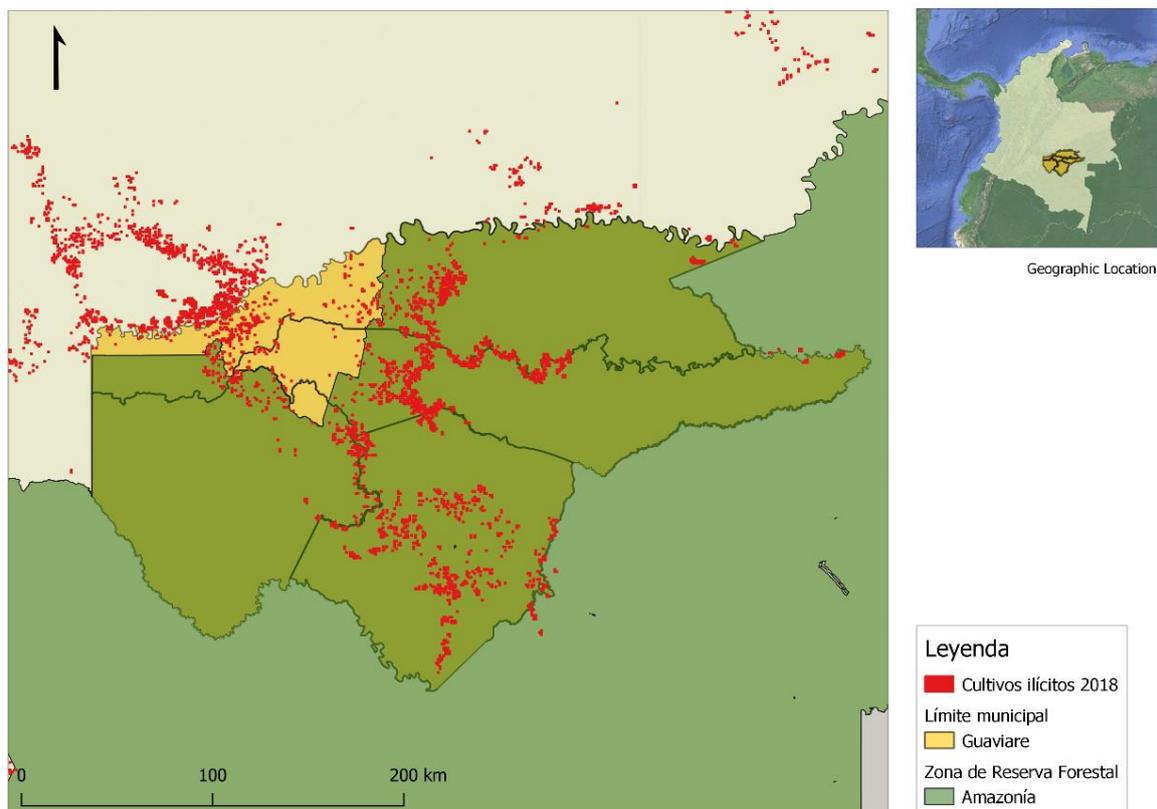
El postconflicto es una oportunidad para establecer seguridad, reconstruir las instituciones y consolidar la paz territorial (Jensen y Lonergan, 2012). Es importante hacer hincapié que en un contexto de crisis ambiental, y con las condiciones particulares de Colombia y el Guaviare, transformar las instituciones que trabajan en temas de manejo y restauración de los recursos naturales genera un valor adicional, que de otra forma u en otro contexto sería políticamente difícil de alcanzar. No obstante, dicha oportunidad como se ha demostrado en los diferentes subcapítulos, (i.) no es un tema prioritario en la agenda pública; (ii.) el capital económico es insuficiente para hacerlo; y, (iii.) puede ir en contravía del modelo económico de desarrollo.

Los instrumentos de planificación creados en el punto uno se convierten en las herramientas idóneas, no solo para lograr transformar las instituciones del orden nacional, departamental y local, sino que también se obliga a que los próximos tres gobiernos nacionales posteriores a la firma del Acuerdo Final destinen recursos económicos para la consecución de lo pactado.

Casi un año antes de la elaboración de los PDET y tres meses antes que el Gobierno lanzara oficialmente el PNIS en 2017, Guaviare firmó el acuerdo de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito y cumplió la primera fase que consistió en la vinculación de familias campesinas y el retiro de las matas de coca. Un logro para un territorio donde en muchas zonas, como en la vereda La Paz ubicada en San José, la moneda de cambio era la pasta de coca. Por ejemplo, se podría pagar el ‘minuto’ de celular con esto.

En septiembre de 2017, la vereda Colinas en San José fue declarada un territorio libre de cultivos de coca (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2018; Pares, 2018c; Vélez, 2018). Empero, como ya se mencionó, el atraso en los pagos por parte del Estado y la presión de las disidencias está ocasionando que campesinos inscritos en el programa vuelvan a sembrar coca en zonas menos visibles. Es decir, ‘selva más adentro’ tal y como está sucediendo en Miraflores, donde en 2018 se identificaron 4.340 ha sembradas con hojas de coca (Ordenanza No. 410, 2020) (Mapa 17).

Mapa 17. Presencia de cultivos ilícitos en el Guaviare (2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de Sistema de Información Ambiental de Colombia (s. f. a) y Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (2018).

En este sentido, el PNIS⁴⁸ se puede convertir en un impulsor de la deforestación. Básicamente porque, los campesinos que cultivan la coca y que están asentados en los límites de la frontera agrícola “podrían reincidir en el cultivo de más hectáreas de coca, para lo cual tendrían que necesariamente talar bosque, es decir, cada hectárea de coca cultivada es una hectárea de bosque amazónico menos.” (Pares, 2018, p.68). Este nuevo ciclo de siembra, pactos e incumplimientos dificulta aún más la construcción de lo acordado.

También es importante traer a colación lo que ha significado el PNIS en el departamento y su relación con la ganadería por las condiciones ecológicas del departamento. Esto toda vez que, es la actividad económica lícita sustitutiva que piden las comunidades de forma recurrente en los Pactos Comunitarios (Anexo 5). Es válido

⁴⁸ Es necesario recordar que el PNIS es un compromiso del cuarto punto del Acuerdo Final.

recordar que estos Pactos son la primera fase de la elaboración y la implementación de los PDET.

En lo que compete a la elaboración de los PDET, hubo una amplia participación de la comunidad y un acercamiento a la misma por parte de las instituciones del orden nacional. Sin embargo, como ya se señaló al principio la funcionaria de la Gobernación manifestó que se excluyó completamente la participación de la institucionalidad local, algo bastante inapropiado en un territorio con las condiciones tan particulares que tiene Guaviare. Toda vez que, explica ella es que: “se partió de que todo lo que la comunidad planteaba frente a los PDET era verdad absoluta. Esto generó a la postre un problema cuando se trabaja la consolidación regional Guaviare-Meta- ya que se formaron dos bandos: el de la comunidad y el de las instituciones que no quiere apoyar todo lo que estas solicitan.” (Anexo 4). El origen de ese conflicto aseguró ella radica en el resultado de los PCTR⁴⁹

[...] las solicitudes realizadas por la comunidad durante las jornadas PDET abarcan todo tipo de áreas, y los documentos municipales PDET, que son un listado de solicitudes de todo tipo, resultaron en algunos casos coherentes y en otros absolutamente incoherentes, pero eran peticiones realizadas por la comunidad que aprovechó la oportunidad que se les estaba dando de expresarse.

De esta forma, todos los requerimientos establecidos por la comunidad pasaron sin ningún filtro hasta allí, sin poder decirles eso está bien, eso está mal, nada. Sencillamente fue una colecta de solicitudes y, en ese sentido creo que hubiese sido mejor que les explicaran mucho más qué significaban los PDET, cuál era la articulación que estos iban a generar. La comunidad asumió en ese primer momento que les iba a llegar cualquier cantidad de recursos que les iba a permitir la consolidación de sus sueños. (Anexo 4)

Es muy importante tener en cuenta las solicitudes sin filtro que menciona la funcionaria de la Gobernación ya que, a partir de ellas es posible entender cómo están pensando las comunidades sus municipios amazónicos (Anexo 5), sobre todo si sus iniciativas pueden incidir favorablemente o no en procesos de adaptación climática. En total, los cuatro municipios presentaron 550 iniciativas, de las cuales 169 (30,7%) tienen impacto ambiental directo. De estas, 101 propuestas se pueden considerar estrategias de adaptación al cambio climático (Tabla 10). La gran mayoría de las propuestas se clasifican en AbE.

⁴⁹ Pactos Comunitarios para la Transformación Regional

Tabla 10. Iniciativas plasmadas en los PCTR en los cuatro municipios del Guaviare.

	Calamar	El Retorno	Miraflores	San José
<i>Pilar 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo</i>				
No. Total propuestas	22	19	19	19
Estrategias AbC/AbE	5	9	7	7
<i>Pilar 2. Infraestructura y adecuación de tierras</i>				
No. Total propuestas	13	10	9	16
Estrategias AbC/AbE	5	3	3	5
<i>Pilar 3. Salud rural</i>				
No. Total propuestas	14	15	17	16
Estrategias AbC/AbE	0	0	1	0
<i>Pilar 4. Educación y primera infancia rural</i>				
No. Total propuestas	21	32	30	29
Estrategias AbC/AbE	1	0	0	0
<i>Pilar 5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento</i>				
No. Total propuestas	8	39	17	12
Estrategias AbC/AbE	4	3	6	6
<i>Pilar 6. Reactivación económica y producción agropecuaria</i>				
No. Total propuestas	23	9	13	11
Estrategias AbC/AbE	7	4	6	9
<i>Pilar 7. Derecho a la alimentación</i>				
No. Total propuestas	2	9	13	11
Estrategias AbC/AbE	1	1	2	4
<i>Pilar 8. Reconciliación, convivencia y paz</i>				
No. Total propuestas	14	12	29	27
Estrategias AbC/AbE	1	0	1	0

Fuente: Elaboración propia a partir de Agencia de Renovación del Territorio (28 de noviembre de 2018; 5 de diciembre de 2018; 11 de diciembre de 2018a; ;11 de diciembre de 2018b)

De las propuestas que se recogieron en los PCTR (Anexo 5) llama la atención que, en Miraflores -un municipio que es su totalidad es reserva forestal- las comunidades solicitan realizar una mesa minero-ambiental de conservación, con el fin de abordar temas de explotación y extracción de hidrocarburos con empresas petroleras y multinacionales.

Esto se puede traducir en que existe un interés por parte de terceros para realizar explotaciones minero-energéticas, y no es solamente en este municipio. Por ejemplo, en el Pacto de El Retorno se señala que en 2028 este será reconocido como un territorio amazónico, donde las actividades económicas son: “explotaciones agrícolas, pecuarias y forestales, sin presencia de explotaciones petroleras y con restricciones a otros productos mineros energéticos” (Agencia de Renovación del Territorio, 28 de noviembre de 2018).

A pesar de que ni Miraflores ni El Retorno tienen reporte de títulos mineros en la Agencia Nacional de Minería [ANM], en el primer municipio se empieza desde ya abogar por una mesa de diálogo, mientras que en el segundo ya existe un rechazo social hacia estas actividades extractivistas. Resulta todavía más paradójico que el PDD actual señala que en 2019 se registró un aumento de las exportaciones de más del 100%, donde el mayor monto “se concentró en bienes minero-energéticos” (Ordenanza No. 410, 2020, p. 26).

No fue posible corroborar la información del PDD en materia minero-energética, ni en la ANM, ni en el portal ‘Datos Abiertos’ del Gobierno, puesto que los datos que presentan los portales están hasta 2017. Lo que sí se encontró es que la plataforma ‘Datos Abiertos’ tiene unos registros que datan de 2012 a 2017, en los que quedó consignado que se realizaron 48 proyectos mineros en San José del Guaviare. Los recursos naturales extraídos fueron: arenas negras, arenas, grava de cantera, gravas de río, recebo -mezcla de piedra triturada, arena y material fino-, un proyecto de oro y tres de volframio o tungsteno (MinTic, 2021).

Otro aspecto que se destaca de los PCTR es el marcado interés que existe por mejorar las vías y construir nuevas, incluso al interior de un resguardo indígena. En este punto, es imperativo recordar que el desarrollo de la infraestructura vial puede generar nuevos polos de asentamiento y promover la expansión y la especulación inmobiliaria de los que ya existen. “En las áreas de influencia de las carreteras y trochas que parten de la cabecera municipal y en diversos puntos de colonización existen terrenos intervenidos donde los bosques han sido sustituidos por diversos cultivos o por pastos” (Gobernación del Guaviare, 2016, p. 17). En general, el territorio amazónico no da para grandes asentamientos, si se llegasen a dar a raíz de estas intervenciones, significaría la necesidad de proveer servicios que superan la capacidad de carga y que allí son difíciles de proveer.

Se subraya también que la comunidad solicitó la provisión de algunos servicios domiciliarios a partir de fuentes naturales renovables y la mejora de sus condiciones de

necesidades básicas insatisfechas. Así mismo, existe un deseo generalizado de implementar proyectos de huertas caseras en los resguardos indígenas y el área rural, con el fin de fomentar el autoabastecimiento y el autoconsumo. En cuanto al desarrollo de las actividades económicas, las iniciativas se enfocaron en el fortalecimiento de los sistemas productivos agrícolas, silvopastoriles, ganadería con doble propósito, manejo forestal sostenible y forestería comunitaria. Por último, llama la atención que se quiere impulsar el agroturismo, al mismo nivel del etno y ecoturismo.

Ahora bien, estos PCTR se convirtieron en PMTR⁵⁰ y finalmente en el PATR -los tres niveles de los PDET-. Durante la elaboración del PATR se filtraron las propuestas de las comunidades, momento en el que se dio el enfrentamiento entre las comunidades y las instituciones que mencionó la funcionaria de la Gobernación. Por lo tanto, ella también señaló que desde la Gobernación se les aclaró y se les explicó que muchas de las iniciativas que plantearon no eran realizables, sobre todo en temas asociados al ordenamiento territorial. Por ejemplo, sustracción de reserva forestal (Anexo 4).

Es válido señalar que el departamento hace parte de la Subregión ‘Macarena-Guaviare’, por ello el PATR está conformado por 12 municipios, cuatro del Guaviare y ocho del Meta. A nivel étnico por el Guaviare participaron 26 resguardos indígenas⁵¹, mientras que por el Meta lo hicieron nueve, lo cual obligó a que la ART usara estrategias metodológicas diferentes para los pueblos indígenas de cada departamento. Para el caso del Guaviare esta ruta se concertó a través de las asociaciones indígenas ‘Asopamurimajsá’ y ‘Asocrigua II’. Para los pueblos Nukak y Jiw se realizó una ruta especial debido a las medidas de protección jurídica que tienen y sus condiciones culturales.

En total se consignaron 84 iniciativas en la Subregión ‘Macarena-Guaviare’, de ellas 40 se pueden considerar estrategias de adaptación al cambio climático (Tabla 11). Al respecto, el Pilar 1 tiene 14 propuestas, nueve de ellas inciden en los procesos de adaptación climática. El Pilar 2 recoge en total 16 iniciativas, 11 de ellas son para implementar solamente en Guaviare y de estas, 10 permiten mejorar la adaptabilidad climática de los territorios. El Pilar 3 tiene ocho iniciativas y el Pilar 4 nueve en total,

⁵⁰ Pactos Municipales para la Transformación Regional.

⁵¹ Los 26 resguardos indígenas están distribuidos de esta forma: cuatro en Calamar; dos en El Retorno, seis en San José y 14 en Miraflores (ART, 2019).

ninguna de ellas tiene connotaciones especiales sobre el medio ambiente y la adaptación climática.

Para cumplir los objetivos del Pilar 5 se acordaron dos iniciativas, ambas inciden de forma directa en la adaptación al cambio climático. El Pilar 6 tiene 19 iniciativas, 16 de ellas, y según cómo se implementen, afectarán de forma positiva o negativa los ecosistemas y la adaptación climática de las comunidades. El Pilar 7 presenta nueve propuestas, dos de ellas son medidas de adaptación climática. Finalmente, el Pilar 8 tiene siete iniciativas, y solamente una de estas facilita la adaptabilidad climática.

Tabla 11. Iniciativas de la Subregión PATR ‘Macarena-Guaviare’ equivalentes a estrategias de AbC y AbE.

<i>Pilar</i>	<i>Guaviare</i>
	AbC
	<ul style="list-style-type: none"> - Focalizar el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) por barrio predial.
	AbE
<i>1</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Adelantar acciones para el saneamiento, clarificación, deslinde, ampliación y constitución de los resguardos indígenas. - Revisión técnica de los planes básicos de ordenamiento territorial teniendo en cuenta la gestión de riesgo y clarificación de usos del suelo (pecuario, agrícola, forestal sostenible) en aras de mitigar la afectación del ecosistema y promover la sostenibilidad ambiental. - Formalización de predios de las familias campesinas teniendo en cuenta condicionamientos y limitantes ambientales, de riesgo, medidas de protección y normatividad vigente. - “Promover una instancia interinstitucional de diálogo y concertación para proponer y ejecutar soluciones integrales de reubicación voluntaria y coexistencia para familias campesinas y comunidades afrocolombianas que habitan en Parques Nacionales Naturales, zonas de preservación y de restauración para la preservación, por medio de acuerdos de restauración y transición a modelos productivos que permitan restaurar el ecosistema y solucionar los conflictos socio ambientales, sin desmejorar la calidad de vida de estas comunidades” (Agencia de Renovación del Territorio, 25 de enero de 2019).

-
- Solicitar la sustracción de la zona de reserva forestal de la Amazonía tipo B, teniendo en cuenta estudios socioeconómicos y ambientales y respetando los derechos de los territorios colectivos étnicos.
 - Formular e implementar los POMCAS.
 - Definir mecanismos de diálogo y realizar acciones que gestionen, administren y manejen articuladamente las áreas de importancia ambiental e hídrica. Además, promover proyectos pedagógicos y de reforestación con especies nativas para la recuperación y conservación de los recursos naturales.
-

AbE

- “Adelantar el mejoramiento a través de la pavimentación de 46 km y mejoramiento, rehabilitación y construcción de obras de arte⁵² y drenaje de 50 km del eje vial 75GV14” (Agencia de Renovación del Territorio, 25 de enero de 2019). Esta obra comunica a San José y a Puerto Alvira (Mapiripan, Meta).

“Adelantar el mejoramiento en pavimento rígido de 42 km y mejoramiento, rehabilitación y construcción de obras de arte y drenaje de 83 km del eje vial que comunica el casco urbano de San José del Guaviare hasta Calamar” (Agencia de Renovación del Territorio, 25 de enero de 2019).

- “Adelantar el mejoramiento, rehabilitación y construcción de obras de arte y drenaje de 65 km del eje vial que comunica las veredas entre San José del Guaviare y El Retorno” (Agencia de Renovación del Territorio, 25 de enero de 2019).

2

- Adelantar estudios de diagnóstico para determinar potenciales reformas y mejoras a los aeropuertos de Miraflores y en el resguardo Morichal Viejo en El Retorno.
 - Adelantar estudios y diseños, e implementar sistemas alternativos de energía (fotovoltaicos) en las zonas rurales dispersas no interconectadas.
 - “Adelantar los estudios técnicos, diseños y mejoramiento a través de la pavimentación de 75 km de la vía nacional 7506 y la red vial terciaria que comunica las veredas aledañas, entre los municipios San José del Guaviare-El Retorno- Calamar” (Agencia de Renovación del Territorio, 25 de enero de 2019).
 - Adelantar los estudios y diseños de viabilidad técnica y ambiental para construir distritos de riego de pequeña y mediana escala.
 - Solucionar la comunicación vial rural entre Calamar y San José, y San José y la Macarena (Meta). De igual manera, realizar los estudios de categorización e inventario de la red vial de los cuatro municipios.
-

⁵² En infraestructura vial, las obras de arte son mayor y menor: las primeras significan estructuras de rodamiento y pavimento; las segundas se refieren a la señalización, las alcantarillas y las cunetas.

	- Realizar estudios para diseñar y construir obras de protección, prevención y mitigación para el control de inundaciones de las zonas agrícolas que se ven afectadas por las cuencas de los ríos Guayabero, Guaviare y Vaupés.
	AbC
5	- Diseñar e implementar una estrategia de manejo integral de residuos sólidos.
	AbE
	- Realizar estudios para diseñar e implementar acciones que permitan la recuperación, conservación y protección de las fuentes hídricas que abastecen los sistemas de acueductos municipales.
	AbC
	- Fortalecer la investigación agropecuaria y forestal.
	AbE
	- Fortalecer la cadena productiva apícola en los municipios. También fortalecer, con enfoque agroforestal, la producción del aguacate, el caucho, el chontaduro, el plátano hartón, la yuca, la caña panelera, el cacao, el café, el cítrico, la piña, el maracuyá, los productos no maderables del bosque y sachá inchi.
6	- “Fortalecer las cadenas productivas de la ganadería bovina y bufalina de carne y leche a través de sistemas silvopastoriles con enfoques de reconversión y desarrollo sostenible, que incluya buena práctica ganadera, la extensión rural, transformación, comercialización, mejoramiento genético, activos productivos, financiamiento y fortalecimiento organizacional de los municipios” (Agencia de Renovación del Territorio, 25 de enero de 2019).
	- Implementar proyectos productivos integrales forestales con fines de aprovechamiento.
	- Ejecutar y estructurar proyectos productivos integrales de sistemas de producción de especies menores que impulsen la economía familiar y comunitaria.
	- Formular e implementar proyectos integrales en turismo sostenible, comunitario y cultural.
	- Impulsar la compensación por servicios ambientales como generación de ingresos para las comunidades rurales.
	AbC
7	- Conformar y/o fortalecer el Consejo Departamental y Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

	AbE	- Implementar huertas caseras y granjas integrales familiares agroecológicas con el fin de producir y conservar alimentos para las familias.
8	AbC	- Formular, implementar y/o actualizar los planes de vida, planes de salvaguarda y etnodesarrollo de los pueblos étnicos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Agencia de Renovación del Territorio (25 de enero de 2019)

Como ya se mencionó, muchas de las iniciativas que plantearon las comunidades en los PCTR desaparecieron en el PATR. En cuanto a las estrategias AbC y AbE por pilar se observa que en el Pilar 1 solamente se conservaron la actualización de esquemas de ordenamiento territorial y clarificación de los límites de los resguardos indígenas. También, se mantuvo la iniciativa de sustraer áreas de la reserva forestal. Al preguntarle a la funcionaria de la Gobernación el por qué se había consignado nuevamente, ella explicó que esta solicitud es anterior al Acuerdo Final y que surgió de una de las visitas que hizo Juan Manuel Santos como presidente al departamento. En su momento, él se comprometió a realizar dicha sustracción ante la solicitud de la comunidad; esta promesa quedó consignado en un Acta APP [Asociaciones Público-Privadas] del 2013. Después de hacer el estudio, quedó claro para la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Ambiente y la Gobernación que no se iba hacer la sustracción y que tampoco había la intencionalidad de hacerla (Anexo 4).

En lo que respecta a la reubicación voluntaria de las familias campesinas que se encuentran al interior de los PNN (iniciativa del Pilar 1, Anexo 5) aunque no quedó registrada en el PATR, esta se encuentra en proceso. Por ejemplo, las familias que quedaron dentro de la ampliación del PNN Chiribiquete tienen acuerdos propios que hacen parte del proceso administrativo de reubicación. De igual manera, en el PNN Nukak también se ha registrado una ocupación y asentamiento ilegal de grupos familiares.

Como lo señaló la funcionaria de la Gobernación, este fenómeno invasivo en los dos PNN es reciente: “ha sido algo que se ha presentado en los dos o tres últimos años, y ha sido por motivo del cultivo de coca o de apropiación de tierras, entonces no es como en otras zonas que tienen ocupación incluso antes de haberse constituido como parques, acá la ocupación es muy reciente” (Anexo 4).

En lo referido al Pilar 2, el PATR mantuvo la implementación de los distritos de riego y el desarrollo de infraestructura vial. Se dejó por fuera el uso de los recursos naturales renovables para la generación y prestación de algunos servicios básicos domiciliarios. Sobre este Pilar es obligatorio traer a colación dos acciones fundamentales que se van a ejecutar en el marco del Conpes 4021 del 2020. La primera es que entre el 2021 y el 2030 se debe formular e implementar el Plan Amazónico de Transporte Intermodal Sostenible [PATIS]; y, la segunda es que se diseñará una estrategia para estructurar y promocionar soluciones energéticas aisladas, con fuentes no convencionales de energía renovable, para las zonas no interconectadas a partir de la oferta y la demanda energética (Conpes 4021, 2020).

En los Pilares 3 y 4 del PATR desaparecieron las estrategias AbC y AbE identificadas en los PCTR. En el Pilar 5 se conservó el plan de gestión de residuos sólidos, pero no se tuvo en cuenta el plan de vivienda e infraestructura para acceder al agua potable. También, en el PCTR una iniciativa era reforestar y conservar para proteger las fuentes hídricas, en el PATR se consignó la creación de estrategias sin hacer explícita la actividad de reforestación.

En el Pilar 6 permanecieron las iniciativas de pago por servicios ambientales, el fortalecimiento de las cadenas productivas integrales forestales con fines de aprovechamiento, agrícolas, la ganadería con doble propósito y el cultivo promisorio de sachu inchi. Con respecto a este último producto, es importante que exista un acompañamiento real de las agencias del Estado que están comprometidas con la comercialización y el acompañamiento técnico a lo largo de la cadena de producción. La sachu inchi es un cultivo que hasta ahora se está conociendo en el departamento y

[...] no hay experiencias que permitan medir en el tiempo el éxito o el fracaso, especialmente se desconoce si existe en el mercado un socio comercial que tenga la capacidad de comprar a precios justos toda la cantidad del producto que se coseche y se transforme. (Pares, 2018c, p.70)

Las iniciativas concernientes a la conservación, el banco de semillas, la forestación y reforestación con especies nativas quedaron excluidas en el Pilar 6. Del Pilar 7 se mantuvo la construcción de huertas caseras, y del Pilar 8 las dos iniciativas AbC identificadas.

Como se mencionó previamente, en total se identificaron 40 iniciativas que responden a estrategias de adaptación al cambio climático. Empero, solo siete son

iniciativas de carácter ambiental o que involucran al capital natural como actor principal -Pilar 1, 5 y 6-. Estas decisiones sobre la restauración, el manejo y la protección de los recursos naturales tienen implicaciones fundamentales en la construcción estable de la paz territorial y en el desarrollo sostenible, en el marco de los 15 años proyectados para alcanzar el éxito esperado del PATR. Durante el postconflicto estos recursos son, muchas veces, la base de la recuperación social y económica puesto que, pueden cumplir una doble función como un medio (i.) de subsistencia y (ii.) de generación de empleo.

Máxime en un departamento con las condiciones geográficas, ambientales, sociales y culturales del Guaviare. De acuerdo con Jensen y Lonergan (2012) tratar de restaurar los ecosistemas y los recursos naturales, mientras que a la vez son usados como insumos, facilita la recuperación de las necesidades básicas para vivir. Aunque puede parecer una contradicción, aseguran también los autores, la restauración puede ser la más importante y la mayor fuente de empleo. Y en el largo plazo, los medios de subsistencia dependerán de esa base natural que fue restaurada y manejada sosteniblemente. Por lo tanto, la pregunta que ellos hacen, y que sirve de reflexión, es cuán rápida y cuán extensa tiene que ser esa restauración.

En lo que compete a la implementación de las iniciativas PATR, a octubre de 2019 ya se había expedido una ordenanza departamental que incluía un compromiso de articular las políticas con estas iniciáticas y con los PNIS. Aunado a lo anterior es necesario hacer hincapié en dos hechos, el primero tiene que ver con el PDET. En el PDD se señala que una de las primeras acciones a implementar es la construcción de infraestructura vial (2.574km de vías), “priorizando las vías esenciales para sacar los productos a los mercados regional y nacional” (Ordenanza No. 410, 2020, p. 38).

El segundo hecho está relacionado con el PNIS. Además de la vinculación de varias familias al programa, se identificaron dos líneas enfocadas en la reconversión productiva, la ‘Granja Integral Sostenible’ que “estructurará proyectos silvopastoriles con arreglos forestales que disminuyan la presión sobre el bosque y contribuyan con la restauración” (Ordenanza No. 410, 2020, p. 34). Y, la ‘Granja Integral Familiar Sostenible’ que también incluirá el enfoque agroambiental y “priorizará la oferta disponible en el territorio como cacao, chontaduro, caucho natural y especies menores” (Ordenanza No. 410, 2020, p. 34).

La reconversión de la economía ilícita a proyectos productivos (Pilar 2 del PDET y objetivo del PNIS) tienen que ir en armonía y responder a lo ordenado por la Sentencia STC-4360 de la Corte Suprema de Justicia.

4.3.4.2. Paz ambiental, paz territorial

La heterogeneidad de Colombia hace que la construcción de la paz territorial se adapté a las condiciones culturales, ambientales e históricas de cada municipio PDET. Guaviare es un departamento donde se hace más visible el choque entre visiones y modelos de desarrollo económico de acuerdo con la vocación del uso del suelo, es decir el deber ser versus la realidad. El resultado es la acelerada transformación del paisaje amazónico.

En la entrevista con las representantes de la FCDS, una de ellas planteó una reflexión muy importante sobre lo que se puede entender por paz territorial: “**construcción social del territorio**” (Anexo 3). Esta construcción, tal y como lo señala, es la razón de ser de los PDET donde la población local participó en las decisiones sobre hacia dónde se va como territorio. Independientemente de que muchas iniciativas planteadas en los PCTR no fueran viables, no se puede desconocer que este fue el ejercicio más participativo en las zonas de conflicto que ha tenido Colombia en su historia. Fue un encuentro donde los campesinos-colonos y los pueblos indígenas, a través de sus propias rutas de concertación lideradas por la ART, se sentaron en una misma mesa para pensar de forma conjunta su territorio.

De acuerdo con la misma representante de la FCDS es muy importante que, efectivamente “exista la posibilidad de esa articulación nación – territorio en esa presencia del Estado” (Anexo 3). Para ella, el gran reto es el concepto de resiliencia, básicamente porque es imperativo tener en cuenta que en la región amazónica hay corredores de vida que necesitan que sigan existiendo las dinámicas de flujo propias que se dan entre esos biomas. “Pero también, de cómo estas poblaciones no podrán ser plenamente nucleadas, debido a que el territorio amazónico no da para grandes asentamientos y esos grandes asentamientos si se dan van a significar toda una necesidad de provisión de servicios que allí es difícil” (Anexo 3). Bajo esa perspectiva para ella la paz ambiental y la paz territorial “necesariamente pasa por repensar el modelo de ocupación de uso del suelo.” (Anexo 3)

Su reflexión permite reafirmar que la acertada adaptación al cambio climático en materia económica y social dependerá de la forma cómo se gestione la construcción social del territorio y de cómo se repiensa el modelo de ocupación del uso del suelo, sin desconocer las mismas limitaciones que tiene la biota amazónica. Empero, es inquietante que las comunidades de este territorio sigan viendo en la ganadería uno de los medios económicos de subsistencia más rentables, y aún más, que desde las instituciones se avale esta actividad económica (Tablas 8, 10 y 11).

De hecho, en la Agenda Interna de Competitividad que se formuló en 2006 y que guía el desarrollo productivo del departamento hasta 2021, se estableció que el sector agroindustrial impulsaría diferentes productos para la comercialización nacional y de exportación: flores exóticas, frutales amazónicos, plantas medicinales, madera y productos forestales no maderables como el cacao, el caucho, la carne y la leche. Frente a los dos últimos productos la apuesta es “convertir al departamento en gran productor de carne y leche ecológica, con un hato de 900.000 bovinos” (Tarazona, 2007, p. 44). En 2017, la Agencia de Desarrollo Rural anunció el apoyo económico para proyectos productivos de ganadería y leche, además la entrega de 200 títulos de propiedad rural a los campesinos (Pares, 2018c).

Fortalecer la cadena productiva de la ganadería bovina y búfala con un enfoque de reconversión y desarrollo sostenible no se puede, sencillamente porque son excluyentes. Tampoco es un territorio apropiado para la producción estratégica del ganado por su implicación ambiental y la ubicación logística para el negocio. Con respecto a lo primero los argumentos se han dado a lo largo de este capítulo; frente a la segundo, los asentamientos humanos del Guaviare no están ubicados cerca de centros urbanos lo suficientemente demandantes para una producción a gran escala, ni de puertos para exportar.

Aun así, esta actividad económica continúa alterando el paisaje, el cual se ha venido transformando desde 1920 con la primera colonización. Por lo tanto, la suma histórica de acciones promovidas desde y por el Estado, e inacciones, lo hace también responsable de esta alteración. Una de las representantes de la FCDS afirmó:

[...] no habrá paz ambiental entretanto lo ambiental sea y solo se piense desde el sector ambiental. La paz ambiental tiene que estar acompañada de proyectos de desarrollo económico sostenibles reales. El modelo de áreas protegidas estrictas, caso Chiribiquete, en la Amazonia se cerró. Mientras lo ambiental siga siendo altamente restrictivo no va a funcionar, se deben pensar modelos reales de

conservación con gente adentro. No sabemos hacer concertación social con la gente. [...] Son apuestas grandes, a largo plazo y costosas que se están comenzando a asumir. Nos falta mucho camino para poder tener una paz ambiental, la cual pasa sí o sí por el bienestar de las comunidades y la satisfacción de sus derechos (Anexo 3).

Por ello, en un departamento como Guaviare la construcción de la paz ambiental puede ser más apremiante que la territorial, aunque ambas están intrínsecamente relacionadas y una no podría existir sin la otra. La forma cómo se orienta la respuesta desde el Estado sí incide completamente en cómo se van construyendo. Esto conlleva dos grandes desafíos, uno para el Estado y el otro para las comunidades.

El Estado tiene que adoptar una política estatal real sobre seguridad. En 1987 la Comisión Brundtland hizo un llamado para que la noción de seguridad se desprendiera del concepto político-militar que amenaza la seguridad nacional del Estado. Afirmó que se debe incluir el creciente impacto del *environmental stress*, es decir, de la degradación ambiental y sus conflictos (World Commission on Environment and Development, 1987). Aun así, en las políticas gubernamentales la seguridad se sigue garantizando a partir de la defensa militar del territorio.

Como se explicó en el subcapítulo 4.1, la PDS 2018-2022 adoptó un enfoque multidimensional de la seguridad, que hasta el momento a resultado insuficiente en la práctica. Las condiciones sociales de la población no han mejorado y los niveles de violencia están creciendo drásticamente, como se ha señalado a lo largo de los subcapítulos 4.2. y 4.3. A pesar de los reconocimientos innovadores que hace sobre los recursos naturales, la deforestación y el cambio climático, en la *praxis* el capital natural sigue sin aparecer como uno de los temas más importantes de la agenda nacional.

Es válido recalcar que, desde el marco normativo el enfoque ambiental que tiene la PDS apela a la articulación que deben tener los sectores del gobierno para construir y consolidar 'Estado'. Una combinación de defensa y seguridad que permite la estabilización del territorio y fortalece la construcción de la paz ambiental y territorial. El enfoque preventivo de la estrategia es la implementación efectiva del Acuerdo Final, particularmente del punto uno como catalizador, además del pago oportuno a las familias que hacen parte del PNIS.

Dicho esto, aunque desde la triangulación PDS, Acuerdo Final -en general- y PATR -de manera particular- se es normativamente lo más cercano a una panacea

territorial en el Guaviare, cuatro años después de la Firma la realidad territorial no refleja ese ideal. Bajo ese marco, el Conpes 4021 (2020) busca corregir las deficiencias estatales que siguen alimentando y promoviendo la deforestación, de manera integral y articulada en los núcleos altos de deforestación como ha sido catalogado el departamento. No obstante, es prematuro calificarla como exitosa o como un intento de otra política. Lo único cierto es que se aborda el castigo a los grupos ilegales que hacen parte de la cadena de deforestación, mas no se trata el tema de la corrupción que existe al interior de las instituciones públicas.

Otro punto importante que se debe resaltar entre tanta normativa vigente es que muchas políticas responden al gobierno de turno -PDS, por ejemplo-, o a dos periodos y medios de gobiernos constitucionales -Conpes 4021-. Esto denota la urgencia de crear una política de Estado real sobre seguridad y defensa que maneje un enfoque ambiental a la actual proyectada a 2030 y 2040, inicialmente, y que sirvan de marco de acción para las PDS de cada gobierno de turno.

Bajo esa lógica de construir y consolidar Estado de forma articulada, en un contexto territorial-local de construcción de paz ambiental y territorial, Wennmann (2012) asegura que, el reparto de la riqueza generado a partir del aprovechamiento los recursos naturales tiene el potencial de generar nuevas visiones. Estas perspectivas, por ejemplo, sobre el uso del bosque en pie y los frutos no maderables, facilitan la adopción de nuevos procesos de adaptabilidad climática y fortalecen los pactos de transición ya establecidos por el punto uno del Acuerdo Final.

Con el fin de obtener el efecto deseado, los arreglos de '*wealth-sharing*' deben ser cuidadosamente construidos a partir de cinco estrategias que permiten incrementar su efectividad: (i.) Definir qué será compartido y cómo; (ii.) Generar y compartir información; (iii.) Que no exista un dueño sobre los recursos; (iv.) Permitir la inclusión en las negociaciones sin que estas sean socavadas por *spoilers*; y, (v.). Presentar el *wealth-sharing* como un incentivo para la paz. (Wennmann, 2012, traducción propia)

Asoprocegua es el mejor ejemplo de lo que plantea Wennmann a escala local. Un proyecto que responde a la vocación del uso del suelo y que utiliza los frutos no maderables del bosque como activo. Pero, sobre todo involucra dos grupos poblacionales que desde hace varias décadas han estado en conflicto -indígenas y campesinos-. Esto a

su vez es una excelente estrategia de adaptación al cambio climático AbE y el ejemplo adecuado del concepto de paz ambiental propuesto en este trabajo.

Uno de los puntos de coincidencia identificados en las distintas entrevistas realizadas fue que, las expertas recalcaron que para las comunidades la estrategia del Estado debe estar ligada al desarrollo de una política económica sostenible que esté alineada a las condiciones naturales de los territorios, fortalezca los incentivos económicos por la conservación del bosque en pie y genere una reconversión económica hacia productos forestales no maderables. La apropiación de este ecosistema ayuda a minimizar los conflictos que existen asociados al uso del territorio y la construcción de la paz ambiental ya que, aseguró la funcionaria de la Gobernación, “la oferta de sostenimiento, la oferta de que la gente pueda vivir y aprovechar los recursos, sostenerse y generar unas condiciones de vida adecuadas son temas básicos” (Anexo 4). En gran parte el proyecto Asoprocegua es eso. Aun así, la misma funcionaria señaló

[...] Ahora, eso no resuelve otros problemas que son tan impactantes o más como la pequeña tumba de los campesinos para la ganadería o hacer potreros, o para su seguridad alimentaria. Hay otras condiciones de latifundismo, ilegalidad y usurpación de territorios y manejo de territorios que no se resuelven con esto. Estos deben tener unas acciones de control y de manejo judicial diferente. (Anexo 4)

El no alcanzar la construcción de una paz territorial sostenible en el tiempo, en un departamento rico en recursos naturales como es Guaviare, se ve condicionada por dos situaciones. La primera es la dificultad de solucionar los conflictos asociados a la forma cómo son vistos y usados los recursos naturales, que a su vez pueden acrecentar disputas sociales, económicas y culturales, y crear nuevos conflictos frente a la escasez cualitativa y cuantitativa de determinado recurso. La segunda situación es el manejo y la gestión de los recursos naturales que está marcada por visiones opuestas entre las autoridades civiles de elección popular y las instituciones ambientales.

Si bien es cierto que es imperativo repensar la forma cómo se hace gestión ambiental desde el territorio, y que las figuras restrictivas ambientales son vistas como una carga para los municipios. También es cierto que la gestión ambiental que se hace de los recursos naturales de alto valor, a través de programas y políticas, es fundamental para el éxito de la paz territorial y ambiental en este departamento. Máxime cuando estos se convierten en el corazón de estrategias de desarrollo que permiten el crecimiento

económico de los territorios y la creación de empleo (Beevers, 2012; Lujala y Rustad, 2012).

Finalmente, para la funcionaria de la Gobernación, en el departamento, la paz territorial y la paz ambiental

[...] **Son dos elementos de una misma lógica. En el Guaviare no se puede hablar de la paz territorial de manera separada a la paz ambiental, eso integra la paz.** Los conflictos de territorio que aquí se viven los trajimos, cuando nuestros papás llegaron acá llegaron huyendo de algo, de la violencia, de la pobreza. El Guaviare se constituyó como un espacio para el escape de situaciones lesivas al interior del país y la reproducción de los conflictos que vivieron aquí fue por eso, porque traíamos la carga de la violencia de forma completa, conflictos sociales, conflictos de ilegalidad. Ese nivel de conflictividad afectó al medio ambiente [...]

Estoy totalmente segura de que **a una paz no se puede llegar sin la otra [...]** **Lo que hay que buscar es que la gente logre unas condiciones particulares de bienestar y de apropiación del bosque. Aun así, eso no garantiza todo,** hay disidencias y están entrando actores de otros niveles que están generando otros conflictos. Hay que trabajar para que las comunidades sean las que menos se vean afectadas, sobre todo los jóvenes y los niños en estas nuevas lógicas, y se apropien de este territorio. Para mí la paz territorial está muy de la mano con la paz ambiental, no se puede plantear la una sin la otra, sobre todo para que sea una paz real. (Anexo 4)

4.3.5. Consideraciones finales

El Guaviare es hoy en día el resultado de construcciones sociales e históricas en medio de un vacío de poder legítimamente establecido. También es el reflejo de las herencias de las colonizaciones, en el caso de las dos primeras (1920-1950 y 1950-1970) es la ocupación y aprovechamiento desordenado del territorio. El aumento de la presión sobre la reserva forestal, la transformación antropogénica del paisaje, la continuidad de una autoridad ilegal paralela a las instituciones legales, y el desplazamiento masivo de los pueblos indígenas, son el legado de la tercera colonización. Por su parte, la continua transformación de la selva virgen y el fortalecimiento de las economías de guerra, así como el desarrollo de actividades económicas lícitas no aptas a la vocación del uso del suelo son el resultado de la última ola de colonización.

Después de la firma del Acuerdo Final, la deforestación en los municipios se disparó con el beneplácito de las disidencias y el apoyo político de los gobernantes de

turno. Las iniciativas propuestas por las comunidades en los PCTR y PMTR, y las que se conservaron en el PATR demuestran que, salvo en algunos casos como ‘Asoprocegua’, no se ve ni en la conservación ni en el manejo del bosque un activo que puede producir rentabilidad a mediano y largo plazo.

Las 40 medidas de AbC y AbE propuestas pueden llegar a mejorar las condiciones de la población. Sin embargo, en un territorio como Guaviare se debe tener un acompañamiento técnico especial con el fin no profundizar los conflictos socioambientales asociados al uso del territorio existentes. Los cuales se derivan, por un lado, de las figuras de protección y conservación actuales; y por el otro lado, del desarrollo de actividades económicas lícitas e ilícitas.

Las particularidades del territorio exigen la reconversión agropecuaria y el desarrollo productivo de la región a partir de proyectos sostenibles de subsistencia real acordes a la vocación forestal, y acompañados por el uso de tecnologías limpias y sostenibles. Esta transición pasa obligatoriamente por la forma en cómo se piensa el territorio, por un sentido de apropiación, identidad y pertenencia de la región amazónica a partir de la UAPSS, el POD, los esquemas de ordenamiento municipal y el plan de cambio climático.

Alcanzar la paz ambiental en el Guaviare, aunque no es rápido ni fácil, es un imperativo social y político. No solo en el marco del postconflicto, sino sobre todo por lo que representa el territorio amazónico para mitigar los efectos del cambio climático a nivel local, nacional y global. De igual manera, la construcción de la paz territorial ha sido difícil, toda vez que las disidencias siguen ejerciendo un fuerte control territorial y social. Y en este sentido, el Gobierno de Iván Duque ha tenido una gran responsabilidad porque su respuesta ha sido netamente militar. Cumplir lo ordenado por la Corte Suprema en la Sentencia STC-4360 de 2018, implementar en su totalidad el Acuerdo Final y cumplirte a las familias campesinas que se inscribieron en los PNIS, es fundamental para contrarrestar la influencia de los grupos post-FARC. Lo que está sucediendo en la región de la Amazonia es un llamado para que el Gobierno nacional haga una lectura más profunda de las realidades heterogéneas de los territorios.

Finalmente, son varios los actores que inciden positiva y/o negativamente en el incremento o la mitigación de los problemas identificados en el departamento: instituciones nacionales, regionales, departamentales y locales, además de la sociedad

civil, las comunidades y los GAO. La solución, que es compleja y quizás llena de matices, también pasa por estos. Los espacios territoriales ganados por las disidencias tienen que ser quitados desde el refuerzo de la presencia estatal, sobre todo en las zonas rurales más dispersas, el fortalecimiento de las alcaldías locales y su gobernabilidad a partir de recursos humanos y económicos y de infraestructura, entre otros.

5. DISCUSIÓN

Después de exponer los resultados obtenidos en el capítulo cuarto, es necesario hacer un ejercicio de comparación y análisis entre estos y el marco teórico propuesto en el segundo capítulo. Es válido recordar que esta discusión se da teniendo en cuenta el marco temporal de los PDET y el PZA que va desde la firma del Acuerdo Final hasta mayo de 2021, es decir, los primeros cuatro años y seis meses de la implementación de este. Con el objetivo de facilitar la lectura, y teniendo en cuenta la diversidad de abreviaturas, se recuerda el significado de las siglas que se utilizan en este capítulo.

Tabla 12. Abreviaturas

ART	Agencia de Renovación del Territorio
GAO	Grupos Armados Organizados
PATR	Planes de Acción de Transformación Regional
PDET	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDS	Política de Defensa y Seguridad
PIGCCT	Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales
PISDA	Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo
PNIS	Plan de Sustitución de Cultivos Ilícitos
PNRRI	Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral
PRCC	Plan Regional de Cambio Climático
PSA	Pago de Servicios Ambientales
PZA	Plan de Zonificación Ambiental Participativo
UAPSS	Unidades Ambientales para la Paz y los Servicios Sociales

A partir de lo expuesto en el capítulo cuatro, se puede afirmar que el conflicto armado y el postconflicto estuvieron y están vinculados a los recursos naturales, sin limitarse exclusivamente a tipo de recursos (Rodríguez *et al.*, 2017). Aunque la guerra en el país se extendió prácticamente en todo el territorio nacional, en las zonas que tenían una alta biodiversidad su intensidad fue más opresiva (Pares, 2017). Durante el postconflicto esto no ha cambiado, y paradójicamente la opresión se ha traducido en deforestación. En otras palabras, el medio ambiente no ha dejado de ser una víctima pasiva en el país, solo que ahora lo es bajo el marco de la construcción de la paz territorial que persigue el Acuerdo Final.

En países africanos, donde el postconflicto también se desarrolló en medio de economías de guerra y ecosistemas estratégicos, la prolongación del conflicto se dio por el acceso a los ingresos económicos que se generaron a partir del manejo de los recursos naturales (Webersik y Levy, 2016). En Colombia, con unas características similares, el conflicto está asociado al uso de los recursos naturales mas no a los ingresos económicos que este puede llegar a generar como capital natural desde la gobernanza ambiental. Como resultado, el medio ambiente está siendo revictimizado a lo largo de los primeros años de la implementación del Acuerdo Final.

Si se aplicase la teoría de Jensen y Lonergan (2012) y hubiese un adecuado manejo del capital natural y sus servicios ecosistémicos a partir de este momento 2021 y durante los próximos diez años, desde la Amazonia se podría ayudar a la reconstrucción social, económica y ambiental del país. Pero, cuando temas profundos como la propiedad de la tierra no han sido solucionados, existe el riesgo de que el conflicto asociado al uso del territorio y sus recursos llegue a ser recurrente (Webersik y Levym 2016).

En el punto uno del Acuerdo Final se abordan estos frentes desde la planificación del ordenamiento territorial participativo, donde se aboga por una conciliación entre la vocación del uso del suelo y el uso real, sin desconocer las necesidades sociales, culturales y económicas de los municipios PDET. Estos elementos, a partir de la teoría, ayudarían a construir y definir la paz territorial para Colombia. De forma particular, en el Guaviare esta solución tiene que ir acompañada por un proceso que despierte un sentido de pertenencia e identidad por el territorio, en gran parte de la población.

Con la llegada de Iván Duque a la presidencia, la elaboración de los PDET se aceleró, no obstante, el impulso llegó hasta esa fase, ya que hubo un cambio conceptual en la forma como se aborda el territorio y sus problemáticas. La manifestación de ese cambio es la estrategia Zonas Futuro que se enmarca en la política ‘Paz con Legalidad’ del Plan Nacional de Desarrollo. Esta estrategia netamente militar de control territorial hizo una nueva priorización sobre los 170 municipios PDET, desconociendo así los otros territorios en los cuales se gestaron espacios de participación comunitaria tal y como lo mandaba el Acuerdo Final.

Por este motivo, de 16 subregiones PATR se pasó a cinco Zonas Futuro, las cuáles concentrarían los recursos del presupuesto destinados a cumplir la finalidad de los PDET, el desarrollo de las ‘obras por impuestos’ y la realización de proyectos de índole

extractivista y agroindustrial. Falta un año y dos meses aproximadamente para un nuevo cambio en la cabeza del Ejecutivo, y el resultado de las Zonas Futuro ha sido imperceptible. En los años de conflicto armado el Estado solo ha tenido presencia en los territorios más vulnerables a través del Ejército o la Policía. Una concepción militar que significa garantizar la defensa del territorio mas no su seguridad, entendiendo por esta última la prestación de la oferta estatal integral -salud, alimentación, educación, justicia-. Y, esa misma lógica se ha vuelto repetir con el presidente Duque.

En este orden de ideas, la llegada del Estado a ocupar los vacíos del poder sigue siendo lenta, lo cual ha facilitado que los GAO se fortalezcan, que la deforestación esté desbordada y que los conflictos socioambientales sigan latentes. Es imperativo hacer hincapié en que las estrategias militares para consolidar los territorios y proteger el medio ambiente son necesarias. Sin embargo, esto debe ir acompañado del cumplimiento de lo acordado en los PATR y en los PISDA, y la ejecución de los PNRRI. Máxime cuando Colombia tiene una oportunidad histórica para adaptarse al cambio climático mientras construye la paz -territorial y ambiental-, gracias a este proceso de negociación y su resultado final -el Acuerdo Final-.

En un postconflicto frágil como el colombiano y empezando a vivir las consecuencias territoriales del cambio climático -por ejemplo, las tormentas en San José del Guaviare-, y las cuales pueden exacerbar posibles conflictos socioambientales asociados al uso del territorio a 2040, 2070 y 2100, es urgente, como aseguran Richard Matthew y Anne Hammill (2012), integrar desde ya la temporalidad de adaptación climática. En otras palabras, preparar a los asentamientos humanos anticipadamente a dicha adaptación durante la construcción de la paz territorial, con el fin de que ambos procesos sean más sostenibles.

Lo anterior no solo significa acelerar la implementación del Acuerdo Final, y de manera particular el punto uno. Quiere decir, sobre todo, que el cambio climático deje de ser visto bajo la óptica de definiciones técnicas y científicas, y se entienda a su vez desde otras perspectivas. Por ejemplo, como un problema de gestión de riesgos (Wagner y Weitzman, 2016) que puede tener un manejo y trato especial desde el punto uno.

En esta misma dirección el PZA en efecto se convierte en una herramienta determinante para mitigar los conflictos socioambientales asociados al uso del territorio, y que tienen lugar en áreas rodeadas por ecosistemas estratégicos. Pero también, es un

instrumento que puede mitigar y dar pautas de adaptación al cambio climático desde el ordenamiento territorial debido a que, por un lado, devela las necesidades y prioridades de la rehabilitación de los ecosistemas, fundamentales para restablecer su capacidad de carga y mitigar los impactos del cambio climático. Y por el otro, transforma el riesgo que existe de nuevos conflictos o que se agudicen los existentes, en oportunidades para construir la paz durante el postconflicto (Mukete *et al.*, 2017).

En lo que respecta a los PDET, estos se entienden como el segundo instrumento de planificación creado por el Acuerdo Final. Dicho instrumento está, por una parte, “dirigido a la transformación social y al desarrollo del sector rural” (Valencia y Restrepo, 2020, p. 121). Y, por otra, “debe profundizar la democracia local y contribuir a la construcción de paz territorial desde lo material, es decir, a través de acciones que mejoren significativamente la calidad de vida de la comunidad” (Ramírez, 2021).

Aun así, es menester tratarlo asimismo como un instrumento que mejora la adaptación al cambio climático y que fortalece la resiliencia de los asentamientos humanos más vulnerables del país. Básicamente por dos cosas, la primera es que por lo que Razmig Keucheyan (2016) señala, que en los países donde el sector agrícola es bastante importante en el PIB, la crisis climática se transforma en un problema de crisis agrícola. La segunda es que el cambio climático es a la vez un problema social que afecta los elementos básicos que las personas necesitan para vivir como la salud y la alimentación, entre otros (Stern, 2006).

Es importante recordar que la adaptación al cambio climático es más que un grupo de iniciativas y medidas que buscan reducir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos, y los sistemas naturales frente a los efectos reales y proyectados de este fenómeno. En el fondo es una cuestión de gobernanza (Matthew y Hammill, 2012), que (i.) pasa por la construcción de capacidades de acción colectiva -tal y como se diseñaron los PDET-. Y (ii.) demanda el fortalecimiento de las instituciones y la eficiencia de un Estado que sea capaz de proveer los servicios básicos, -objetivos implícitos en los PDET que se buscan cumplir a través de los ocho pilares y su articulación con los PNRRI-.

Así como los PDET, como instrumento, son la respuesta a ‘construir Estado’ desde el enfoque y la metodología *bottom-up*, también tienen que ser una de las soluciones más eficientes para mejorar la adaptabilidad climática y la resiliencia de los asentamientos

humanos. El resultado final son entonces las iniciativas que se identificaron como estrategias AbE y AbC en los tres PATR de estudio.

Ahora bien, existe un tercer instrumento de planificación que se elaboró de manera paralela al proceso de negociación en La Habana y fortalece la construcción de la paz ambiental, la paz territorial y la adaptación al cambio climático en los territorios, los PIGCCT. Teniendo en cuenta el marco argumentativo de Gernot Wagner y Martin Weitzman (2016), Razmig Keucheyan (2016), Richard Matthew y Anne Hammill (2012) y Bennett y Satterfield (2017), los PIGCCT se consolidan como una manifestación de la gobernanza ambiental, y un instrumento de política pública y territorial con proyección de aplicabilidad para los próximos 10 y 20 años. Toda vez que, tuvieron en cuenta los escenarios proyectados a 2030 y 2040 para desarrollar estrategias de adaptación al cambio climático en los territorios bajo su jurisdicción; uno de sus componentes transversales es el ordenamiento territorial.

Tanto Paz y Clima 2040, como el PRCC además de considerar los escenarios climáticos futuros, consideraron las condiciones heterogéneas de sus territorios, las características económicas, ambientales, sociales, históricas, y de violencia y conflicto. La construcción de los PIGCCT de manera conjunta con las comunidades significó que estos planes y los PDET consignaran estrategias similares de adaptación AbE y AbC.

A la luz del concepto de cambio climático de Gernot Wagner y Martin Weitzman (2016), además de la definición de gestión de riesgo citada en el numeral 4.1.2., en un escenario de postconflicto ideal -sin la presencia de economías de guerra-, los PIGCCT se convertirían en el marco de acción para manejar de una manera asertiva la crisis climática y así evitar que, a la postre, dicha crisis termine siendo una crisis agrícola que alimente nuevas espirales de violencia y genere desplazamientos involuntarios debido a la disposición -en cantidad y calidad- de los recursos naturales no renovables.

No obstante, en la *praxis* el éxito de los PIGCCT está supeditado al manejo de la compleja realidad que tiene cada territorio y a las múltiples variables que pueden interactuar entre ellos: presencia de economías de guerra y GAO, conflictos entre las mismas comunidades de un mismo territorio por el uso del suelo -Anorí y Remedios como ejemplo-, debilidad institucional, falta de recursos económicos. Variables que en los primeros años del postconflicto se profundizaron.

Bajo este escenario, la elaboración de los PIGCCT, el PZA y los PDET, y su posterior implementación, por un lado, fortalecen la democratización de los procesos de adaptación al cambio climático que explica Julie Maldonado (2014). Y por el otro lado, ayudan a disminuir el riesgo de la aparición de nuevas espirales de violencia en medio de la crisis ambiental. Teniendo en cuenta esas dos condiciones, en el marco de una política de gestión de riesgos los tres instrumentos de ordenamiento previamente citados se convierten en intervenciones prospectivas que se realizan primordialmente a través de la planificación y el ordenamiento ambiental, territorial y la planificación sectorial. A pesar de la existencia de estas políticas y planes, en los territorios estudiados la expectativa que generó la llegada del Estado a través de la ART para elaborar los PDET se ha ido minando.

Dos años después de la aprobación de los PATR los resultados siguen siendo intangibles en diferentes municipios. La implementación de las iniciativas PATR ha sido lenta, y hasta la fecha son muy pocas las que tienen un efecto real en materia de AbE y AbC en las subregiones estudiadas (Tabla 13).

El avance en cada subregión es heterogéneo, y entre las tres subregiones la más rezagada es Guaviare. Aunque hay un presupuesto definido, el cumplimiento sigue siendo lento. Del mismo modo, se percibe que la atención se centra más en la estrategia del Gobierno nacional “Obras PDET”, que en la implementación de las iniciativas por pilar. También llama la atención que, por ejemplo, en la subregión del Bajo Cauca la ART explica se han formalizado y restituido predios, a pesar de que es en la subregión -de las tres- donde más se ha recrudecido el conflicto y se han presentado regresiones en el empeoramiento de las condiciones de seguridad, al punto de generar nuevos desplazamientos.

En lo referente a las Obras PDET, a saber, aquellas obras de infraestructura inmediatas en los municipios priorizados, se puede señalar que las mismas buscan transformaciones materiales concretas de baja complejidad que permitan mejorar la calidad de vida de los territorios. Estas obras son: casetas comunales, puentes colgantes, parques, baños públicos, entre otras. De acuerdo con la ART, se han empezado a construir oficinas PDET en los municipios. La representación física y exclusiva de esto puede facilitar que los grupos motores que participaron en la elaboración de los PDET, y que están habilitados para hacerle seguimiento al PATR, puedan presionar en la implementación de las iniciativas finales.

Sin embargo, es necesario señalar sus dos grandes problemas, “en primer lugar, no es clara la articulación que tienen con cada una de las iniciativas propuestas en los pilares de los PATR; y en segundo lugar, hasta el momento el impacto en la calidad de vida de las comunidades ha sido muy limitado debido el alcance de las obras.” (Ramírez, 2021)

Tabla 13. Avances por pilar subregiones de estudio de acuerdo con la ART a enero 31 de 2021.⁵³

Pilar	Urabá	Bajo Cauca y Nordeste	Macarena-Guaviare
1	No se destacó ningún avance.	Formalización de hectáreas y predios restituidos.	Formalización de hectáreas
2	Señala que es la subregión con mayor cobertura de energía eléctrica (97,6%) en 2019. No obstante, esta condición no es distinta a la que se presentó en la Tabla 6.	Ningún avance significativo	
4	Ningún avance significativo		
5	Presenta como avance una reducción de los hogares rurales en hacinamiento, pero para efectos prácticos esto no es ni AbE, ni AbC.	Ningún avance	
6	Presentación de proyectos productivos.	Estructuración y ejecución de 88 proyectos productivos.	Ningún avance específico para los municipios del Guaviare.
7	No cumple con las metas del PND.	Solo Cáceres cumple con las metas del PND	Ningún municipio del Guaviare cumple con las metas del PND

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con Agencia de Renovación del Territorio (s. f. b; s. f. c; s. f. d)

Debe reiterarse que la deforestación es una de las manifestaciones sociales más grandes ante la falta de inversión en las instituciones que están a cargo del manejo y gestión de los recursos naturales, y por la baja capacidad que ha tenido el Gobierno para implementar el Acuerdo Final y copar las márgenes del Estado donde los FARC-EP construyeron para-Estados. Es importante recordar que ese flagelo comenzó en los dos

⁵³ Los pilares (i.) Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; (ii.) Infraestructura y adecuación de tierras; (iv.) Educación y primera infancia rural; (v.) Vivienda rural, agua potable y saneamiento; (vi.) Reactivación económica y producción agropecuaria; y (vii.) Derecho a la alimentación.

últimos años de gobierno de Juan Manuel Santos y que se ha intensificado durante la presidencia de Iván Duque.

Las consecuencias inmediatas de dicho flagelo son la liberación de CO₂, la fragmentación ecosistémica, la pérdida de biodiversidad y la degradación del suelo. Después de está vendrán el acaparamiento de la tierra y la especulación en su precio, la continua expansión de la frontera agrícola y, probablemente, en el largo plazo la expansión de los asentamientos humanos existentes o el surgimiento informal de nuevos asentamientos, sobrepasando de este modo la capacidad de carga que tiene el ecosistema.

Ante ese escenario el Conpes 4021 (2020) por un lado, se convierte en una política reactiva que dicta una serie de acciones para frenar la deforestación hasta 2030. Un año antes de que la Fase 3 se termine y que todo lo pactado en el Acuerdo Final deba estar implementado. Como lo aseguran Richard Mathew y Anne Hammill (2012), es muy poco lo que se ha estudiado sobre la relación de los impactos climáticos en países que atraviesan un postconflicto frágil. Por lo mencionado, esta investigación quiere aportar a esa materia. De acuerdo con lo información recopilada y analizada para las subregiones seleccionadas hasta el periodo de su estudio -primeros cuatros años-, sí las condiciones actuales continúan -como causa y efecto que retroalimenta la deforestación-, los impactos climáticos se pueden acelerar y exacerbar.

Pero por el otro, se puede decir que el precitado Conpes es, desde la norma y la teoría, una de las mejores manifestaciones de gobernanza ambiental en política pública. Lo anterior en virtud de que obliga a trabajar de manera mancomunada y coordinada a todas las instituciones que hacen parte de la rama Ejecutiva del poder público, para lograr una reducción de los conflictos socioambientales asociados al uso del territorio, mientras se genera un crecimiento económico sostenible. Del mismo modo, su aplicación tiene que darse en 92 municipios PDET, tanto los del departamento del Guaviare -y en general la región Amazónica-, como los de la subregión PATR del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño hacen parte de esta lista.

La apuesta por (i.) impulsar la economía forestal en las 16 subregiones PATR; (ii.) fortalecer las capacidades técnicas de los entes territoriales y las autoridades ambientales; (iii.) incorporar estrategias que hagan énfasis en la deforestación, el cambio climático y la gestión sostenible de los bosques en los procesos de educación ambiental y en los proyectos ambientales escolares; o (iv.) crear de un cuerpo especializado de Policía

Ambiental, al interior de la Policía Nacional, para apoyar a las autoridades ambientales, los entes territoriales y a las comunidades en la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, entre otras iniciativas, serían la respuesta a las falencias y debilidades identificadas a lo largo de la investigación.

No es un capricho abogar para que el capital natural, su protección y uso se den de acuerdo con su capacidad de carga, así como para que este sea un tema central en la agenda pública. Por ejemplo, si bien es cierto que, por primera vez una PDS reconoció a los recursos naturales, en su conjunto, como el activo estratégico más importante de la Nación, y la vulnerabilidad de estos frente a las actividades rentistas ilícitas o economías de guerra que practican los GAO y su fortalecimiento como estructuras criminales. Y, por lo tanto, desde la misma se advierte que no se trata solo de desplegar más soldados y policías, sino que el Estado se debe movilizar y asegurar la prestación de los servicios sociales, tal como lo señala Claudia López (2016). Esto termina siendo tan solo un primer gran avance.

Por ende, es urgente ir más allá de los planteamientos de las políticas públicas del sector defensa, lo cual se traduce en recursos para el ministerio y las entidades descentralizadas que integran el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible. De igual manera, debe cambiar la forma cómo se percibe el medio ambiente y, en consecuencia, el registro que se hizo de esta percepción en las Tablas 3, 8, 10 y 11, y en el Anexo 5; lo cual implica dejar de pensarlo como una carga, para asumirlo como un beneficio o como una oportunidad para desarrollar otro tipo de proyectos económicos realmente sostenibles.

En este escenario es *donde la paz ambiental* juega un papel crucial. La primera premisa que la define es la *estabilización de la relación entre un asentamiento humano y su entorno ambiental inmediato*. Para el caso colombiano eso implica un reconocimiento del entorno y sus límites, así como de las condiciones del suelo y su vocación. Por lo tanto, esa estabilización se puede ejemplificar en las áreas condicionadas que plantea la nueva frontera agrícola nacional y que se convierten en zonas de amortiguación que facilitan la regeneración natural o la restauración asistida a través del PSA. También en áreas que a la vez permiten la combinación de estrategias AbE como Asoprocegua. Para el caso particular del Guaviare este primer elemento está caracterizado en las UAPSS.

La segunda premisa es *que pasa por un proceso de identificación y apropiación con/del territorio*. En este caso, la historia del Guaviare es el mejor ejemplo. La transformación paisajística del departamento dada a raíz de las tres primeras olas de colonización refleja el proceso de adaptación del territorio a partir de la carga histórica y el origen de procedencia de los colonos. Como Manuel Castells (2005) señala “tienden a reconstruir su sentido a partir de quienes son históricamente”. Esto significó que el territorio asumió la identidad del colono y, solo hasta este momento, las nuevas generaciones están construyendo su identidad -una nueva- a partir del territorio amazónico, y por lo tanto un sentido de pertenencia.

La identidad que asumió el Guaviare por los colonos es una expresión del individualismo -una forma de identidad de acuerdo con Castells (2005)- que chocó con la identidad preexistente que construyeron los pueblos indígenas Nukak y Jiw en relación con el territorio amazónico. Este choque se traduce en el sentido de apropiación asimétrica actual que tienen los dos grupos de poblaciones. Para los Nukak, por ejemplo, no existe el concepto de propiedad privada ya que todo se los da la naturaleza, por ello van cogiendo lo que van viendo; mientras que para los colonos tener algo propio es parte de su identidad. Esto a una escala pequeña genera los mayores conflictos sociales en el departamento; pero, a una escala mayor, la no identidad del colono con el territorio facilita los procesos de deforestación en la Amazonía.

Por lo tanto, la nueva identidad en los guaviarenses más jóvenes –“esta es mi casa, es que yo no soy de donde es usted” (Anexo 4)-, genera un sentido de apropiación y pertenencia por el bosque en pie. Una consecuencia inmediata sería dejar de ver el capital natural como una carga, como una limitante para el desarrollo económico y social, para ser visto, por el contrario, como una oportunidad para implementar nuevas oportunidades de negocio a partir de los frutos no maderables. Esta identidad se refuerza con la línea de acción seis⁵⁴ del Conpes 4021 y el componente tres⁵⁵ del programa Bosques de Paz, que hasta el momento no se ha desarrollado en el Guaviare.

La tercera premisa es supone *el bienestar de la población y la garantía de sus derechos*. Asís Roig asegura que “el núcleo central o básico de los Derechos Humanos tiene que ver con el reconocimiento de la realidad de la persona y, por tanto, la posibilidad

⁵⁴ Fortalecimiento de la comunicación, el conocimiento y la participación ciudadana para la gobernanza del territorio y la gestión sostenible de los bosques

⁵⁵ Educación ambiental

de su existencia, situación que implica la satisfacción concreta de ciertas necesidades básicas” (citado por Mesa, 2013), las cuales pueden ser distintas dependiendo la situación real del sujeto. La satisfacción de las necesidades pasa por la garantía del derecho a la vida y otro tipo de derechos conexos que la hacen posible. No olvidando que, sin caer en la discusión de si es mejor hablar de ecocentrismo -naturaleza- o biocentrismo -ser vivo: humano o no humano-, la garantía de esos derechos no puede ir en detrimento del capital natural. El derecho al ambiente sano, aunque no es un derecho fundamental en Colombia y se reconoce como un derecho conexo al derecho a la vida, es tan importante o más que este último.

Aunque no es objeto de estudio en esta investigación, sí queda como corolario de esta que el derecho al ambiente sano es preponderante para que los demás derechos existan. De acuerdo con Jaume Vernet y Jordi Jaria

[...] cuando se protege el medio ambiente desde el punto de vista jurídico, no se protege algo estático con la voluntad de preservar un estado natural de la cosas. Lo que se protege es una configuración dinámica del entorno físico que permite el desarrollo, en sentido pleno, de la vida humana –y no humana,- y la realización progresiva de la aspiración a la calidad de vida, valor que también ha adquirido una dimensión jurídica a través de la evolución del Estado social (2007).

El mejor ejemplo de esa protección es la Sentencia STC-4360 de 20018, emitida por la Corte Suprema de Justicia en la que se declaró la Amazonía como sujeto de derechos. Significa entonces que, garantizar los derechos de los guaviarenses, de los Nukak y de la Amazonía son complementarios y codependientes. Aunque en el sistema natural y más bajo un escenario de cambio climático, las personas dependen más del ecosistema para sobrevivir y subsistir, lo importante es lograr el equilibrio entre lo humano y el capital natural. Y esta sentencia es un gran logro en esa dirección. De hecho, tal y como lo aseguró una representante de la FCDS, “si los bosques existen es porque la comunidad local los ha sabido manejar, y eso es un conocimiento que no estamos siendo capaces de colocar en funcionamiento del ordenamiento del territorio.” (Anexo 3)

En el caso particular del Guaviare el bienestar significa que, por un lado, debe haber una concertación social entre los diferentes actores que habitan el territorio. Y por el otro, se tiene que diseñar un modelo real de conservación que reconoce que dentro de las figuras de protección ambiental habitan personas. Como consecuencia, el

conocimiento de las comunidades locales se coloca en función del ordenamiento territorial.

En este orden de ideas, a nivel general de Antioquia y Guaviare el tercer elemento se podría materializar de manera inmediata en la ejecución del PNIS y los PISDA, y la reconversión de las actividades económicas que no son acordes al uso del suelo que se plantean en la Tabla 7.

El último elemento es *sin que implique sobrepasar la capacidad de carga del ecosistema*. El Informe Bruntland señaló que el desarrollo sostenible conlleva límites -no absolutos-, pero sí limitaciones que son impuestas por la habilidad que tiene la biosfera de absorber los efectos de las actividades antropocéntricas, a partir del estado actual de la tecnología y la organización social. Estas dos variables se pueden manejar y mejorar para encontrar una nueva era de crecimiento económico (World Commission on Environment and Development, 1987). En un escenario de real sostenibilidad, teniendo en cuenta los tres elementos, es posible promulgar que toda la vida –humana y no humana- tiene derecho a sanarse para regenerar su biocapacidad y así poder renovarse. Un ejemplo concreto es la ‘Línea amarilla’, la apuesta de conservación comunitaria creada en la territorial ambiental de Zenufaná

En este orden de ideas, a escala local son dos casos concretos que en la práctica ejemplifican, por un lado, el concepto propuesto de paz ambiental, y por el otro, estrategias de AbE y AbC: Asoprocegua y la Línea amarilla. Esto supondría una solución y superación, desde el planteamiento de Michael Beevers (2012), a la competencia por los recursos naturales y su uso, la persistencia de los problemas ambientales y a la incapacidad de satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de las comunidades. Empero, esto en un postconflicto en medio de economías de guerra y con un deterioro en la seguridad frente a los años de negociación, tiene que acompañarse de la construcción de la paz territorial.

La paz territorial, aunque tiene un objetivo común, en cada municipio priorizado y subregión PATR goza de un significado heterogéneo, tal y como lo predijo Marco Romero. Los ocho pilares rectores que guiaron la construcción de las iniciativas PDET, respondieron a una necesidad de garantizar unos derechos básicos de subsistencia integral. De manera coordinada la implementación de las iniciativas le resta poder de cooptación a los GAO. Por ejemplo, la construcción de vías que comunican las zonas

rurales dispersas de los municipios con las cabeceras municipales, y estas a su vez con municipios más grandes o centros de acopio, además del acompañamiento a los proyectos productivos, contrarresta el argumento -cierto en sí mismo-, que es más económico y rentable producir cultivos de coca que cultivos de pan coger, porque no existe la infraestructura vial para movilizar a los últimos.

De manera particular, los Pilares 1 y 6 facilitarían solucionar conflictos socioambientales que se suscitan entre las mismas comunidades, o entre comunidades y el poder Ejecutivo en sus diferentes niveles. No obstante, el caso de Remedios es una muestra del complejo conflicto que existe entre los diversos grupos de interés, en este caso entre mineros y campesinos, a raíz de la deforestación del bosque en pie. En general, en Antioquia, muchas zonas que son mineras hoy en día fueron en algún momento agrícolas o ganaderas. “[...] La agricultura se acaba de tal forma que todos los productos del mismo campo hay que traerlos de la ciudad. Lo que pasa en Remedios, en Segovia, es que, como le digo, la minería genera muchos más recursos que la agricultura y la ganadería [...]” (Franco, 2013, p. 122). Y esta preferencia histórica es la que se debe abordar desde la paz ambiental teniendo en cuenta los escenarios climáticos proyectados para este departamento.

Después de evaluar las iniciativas planteadas por las comunidades y analizar las que finalmente quedan consignadas en los PATR, es posible afirmar que, como se propuso en el concepto de paz territorial, sí que ayudan a que *disminuya el riesgo climático a partir de la adopción de estrategias de adaptación AbC y AbE in situ, y a, mejorar el nivel de resiliencia de la población a partir del acceso equitativo de bienes y servicios*. Estado significa que, como aseguran Beckline Mukete *et al.* (2017), a través de un instrumento como este, es posible disminuir la vulnerabilidad climática en el largo plazo, mientras se ordena y planea el desarrollo. Empero, como se argumentó en el caso de estudio del Guaviare, varias iniciativas de esta población van en contra vía, por un lado, de la capacidad de carga que tiene el departamento, y por el otro de la vocación del uso del suelo. Por ello, es válido reiterar que antes de la paz territorial se tiene que construir la paz ambiental.

Aunque el concepto de paz territorial que se propuso aquí es para aportar al debate académico colombiano por las condiciones propias del conflicto y el postconflicto, es imperativo rescatar que en otro contexto de conflicto socioambiental local, regional o

nacional, lo más importante del concepto de paz territorial es la variable de adaptación al cambio climático. Básicamente, porque esta adaptación es sensible tanto a las dinámicas del conflicto como a la construcción de este tipo de paz, entendiéndose que esta pasa por el fortalecimiento de instituciones locales y la garantía de derechos, la planeación participativa y una nueva alianza entre el Estado y las comunidades más golpeadas (González, Guzmán y Barrera, 2015), así como el reconocimiento de trayectorias históricas y justicia social (Bautista, 2017). Es por ello que, una sociedad que puede manejar conflictos y desacuerdos significativos sin un alto riesgo de acudir a la violencia está preparada para adaptarse con éxito al cambio climático (Smith y Vivekananda, 2007)

Previendo que los escenarios proyectados del cambio climático y sus consecuencias a 2030, 2040-2070, y 2100, se pueden adelantar aún más por diversos motivos de índole económica y política internacional que no son objeto de discusión en esta investigación, se puede pensar que los pasivos ambientales que dejó el conflicto armado después de 50 años pueden resultar modestos frente a los pasivos que se han venido generando desde que se firmó el Acuerdo Final. La deforestación y el cambio de la cobertura del uso suelo, se configuran como una amenaza creciente al capital natural colombiano y a su gran biodiversidad.

Uno de los impactos esperados a gran escala en Colombia, a raíz de la variación proyectada de la temperatura y las precipitaciones, es “el desplazamiento de los páramos y bosques altoandinos altitudinalmente (transición altitudinal), el cual no solo representa un problema de afectación de la biodiversidad, sino un problema de seguridad nacional” (Minambiente y WWF, 2013), y a la postre una crisis agrícola. Por lo tanto, pensar en la paz y en la adaptación al cambio climático implica obligatoriamente enmarcarse desde el paisaje, donde ecosistemas humanos y naturales interactúan en una escala micro -local-. En principio regular esas relaciones se debe y se puede hacer a partir del ordenamiento territorial, sin embargo, los casos de estudio seleccionados demostraron que si bien esta variable es la piedra angular o el eje estructurador esto no es suficiente ya que, existen condiciones de debilidad institucional y capacidad económica, intereses económicos legales e ilegales, acaparamiento de la tierra consentida por agentes legales e ilegales, así como vacíos de poder legales captados por los GAO, que complejizan el problema y su solución inmediata.

6. CONCLUSIONES

Como resultado de la presente investigación doctoral surgen tres conclusiones fundamentalmente, dos de ellas asociadas a la primera hipótesis planteada, a saber, “*Los instrumentos de ordenamiento territorial contemplados en el Punto uno del Acuerdo Final firmado entre el Estado y las FARC-EP (2016) posibilitan la construcción de la paz ambiental y la paz territorial, toda vez que su elaboración fue el resultado de la concertación entre las comunidades y los tecnócratas de la Agencia de Renovación de Territorio*”, y una más relativa a la segunda hipótesis, “*Los instrumentos de ordenamiento territorial contemplados en el Punto uno del Acuerdo Final firmado entre el Estado y las FARC-EP (2016) posibilitan la creación implícita de procesos de adaptación al cambio climático en los territorios priorizados de los departamentos de Antioquia y Guaviare. Favoreciendo, por tanto, la disminución del riesgo climático y la mejoría del nivel de resiliencia de la población a partir del acceso equitativo de bienes y servicios*”, tal como se expondrá a continuación.

Del estudio de las subregiones PATR del Urabá, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, y Guaviare, puede señalarse frente a la primera hipótesis que:

i. Los instrumentos creados en el punto uno sí facilitan la construcción de los dos tipos de paz. Particularmente los PDET que fueron diseñados a partir de una metodología participativa en la que distintos actores (indígenas, campesinos y afrodescendientes), con diferentes actividades económicas (minería, agricultura, ganadería), que habitan la misma zona rural de un municipio y que utilizan los mismos recursos naturales para su subsistencia, se sentaron en una mesa para pensar de forma conjunta su territorio.

En este sentido, de manera general se puede afirmar que dichas herramientas, sumadas al PZA, cumplen a cabalidad con el primer objetivo de su razón de ser: aportar a la construcción de la paz territorial. Además, mitigan y ayudan a superar diversos conflictos socioambientales asociados al uso del territorio, de manera particular el PZA; esto, de un lado, porque dio las pautas para superar los conflictos que existen en el ordenamiento territorial por las múltiples figuras y determinantes ambientales; y del otro, toda vez que definió la nueva frontera agrícola nacional teniendo en cuenta la línea de deforestación que había en 2010.

ii. La paz ambiental es *a priori* y fundamental para construir la paz territorial; sin embargo, los instrumentos que se crearon resultan insuficientes para su consecución. Lo anterior toda vez que, a pesar de que la elaboración de los PDET y las iniciativas finales consagradas en los PATR sí facilitan la construcción de la paz ambiental, puesto que muchas de ellas apuntan a solventar los pasivos ambientales que han dejado el conflicto armado y el desarrollo de las actividades económicas lícitas e ilícitas. Los mismos no son suficientes para equilibrar la balanza de cargas y beneficios entre ecosistemas humanos y naturales.

Lo señalado se puede evidenciar en los tres casos de estudio de esta investigación. Por ejemplo, en ambas subregiones PATR de Antioquia quedó estipulada la implementación de los PSA; el desarrollo de programas y proyectos de forestación, reforestación, conservación y restauración ambiental; la gestión de los POMCAs y el desarrollo de propuestas económicas de uso sostenible. Iniciativas que se ven reforzadas con la segunda línea de acción del Conpes 4021.

De igual manera, en lo que respecta a la subregión PATR de Urabá quedó consignado que se debe generar una propuesta de ordenamiento minero ambiental y que se tienen que descontaminar las fuentes hídricas.

Para el caso de la subregión PATR Macarena-Guaviare las iniciativas PDET que se contemplaron para facilitar la construcción de este tipo de paz fueron la promoción de proyectos de reforestación con especies nativas para la recuperación y conservación de los recursos naturales, y la protección de las fuentes hídricas; así como el PSA.

No obstante, se ha presentado una disfunción, regresión y empeoramiento de las condiciones ambientales que existieron durante el conflicto armado. Por lo tanto, mientras no exista un sentido de identificación cultural y un reconocimiento del ser humano o la sociedad como sistema, con el sistema natural, no habrá soluciones fáciles ni rápidas para contrarrestar la destrucción del capital natural. En este sentido, el desarrollo de la línea seis -educación ambiental- del Conpes 4021 cobra un valor agregado significativo en la construcción y consecución de la paz ambiental.

En lo que respecta a la segunda hipótesis, se puede concluir que efectivamente los tres instrumentos de ordenamiento territorial -PZA, PDET y PATR- facilitaron, implícitamente, la creación de estrategias de adaptación climática. A su vez, se puede colegir que su implementación logra disminuir el riesgo climático y mejorar el nivel de

resiliencia de las comunidades más vulnerables. Por ejemplo, de las 142 iniciativas identificadas en las subregiones PATRs de Antioquia, 29 de ellas son consideradas estrategias de AbE y AbC. Por su parte, de las 84 iniciativas de la subregión PATR Macarena-Guaviare 40 de ellas son, a su vez, estrategias de AbE y AbC.

En forma paralela, las estrategias identificadas permiten hacer un manejo asertivo a ocho de las nueve subcausas de los conflictos sociales que son factores de riesgo ante el cambio climático (Tabla 2). La solución a la subcausa de capacidad institucional es abordada por las líneas de acción cuatro y cinco del Conpes 4021. Empero, es necesario advertir que, tal como se señaló en el caso de estudio de Guaviare, algunas medidas AbE y AbC van en contravía de las determinantes ambientales propias del departamento. Así las cosas, se puede observar que a nivel general sí facilitan los procesos de adaptación climática, pero en algunos casos particulares dichas estrategias deben tener una supervisión ambiental y técnica especial.

El éxito de que las iniciativas identificadas por las comunidades sean un aliciente para la paz territorial, la paz ambiental, y la adaptación al cambio climático, radica en qué tan rápido se implementen. Y en este sentido, el llamado es a que los próximos dos Gobiernos que siguen después de la administración de Iván Duque tengan como prioridad el cumplimiento del Acuerdo Final, toda vez que la lenta implementación en los primeros cuatro años generó -entre otras cosas-: (i.) una reorganización rápida de los GAO en los territorios; (ii.) el surgimiento de nuevos conflictos socioambientales asociados al uso del territorio y a los recursos naturales como el bosque en pie; (iii.) un deterioro en la expectativa y la confianza hacia el Estado que se había ganado a través de la ART cuando se construyeron los PDET; y, (iv.) la continua expansión de la frontera agrícola, particularmente en la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía. De manera especial, la última consecuencia puede acelerar los efectos territoriales del cambio climático y, por ende, los escenarios climáticos esperados se pueden adelantar antes de lo proyectado.

Ya para terminar con este apartado se debe resaltar que, gracias a la metodología propuesta, se cumplió satisfactoriamente con el objetivo general de la investigación, a saber, *develar cómo la construcción concertada de los instrumentos de ordenamiento territorial contemplados en el Punto uno del Acuerdo Final se convierten en una oportunidad para proteger el medio ambiente, solucionar los conflictos socioambientales*

derivados del uso del territorio y mejorar la adaptabilidad climática de las comunidades rurales más vulnerables,.

Además de esto, es necesario destacar que las motivaciones iniciales que se tuvieron para realizar esta investigación se han fortalecido y que, a raíz de los resultados obtenidos, se tiene como fin seguir profundizando en temas de adaptación al cambio climático, conflictos socioambientales y paz ambiental, tanto en Colombia como en otros países con contextos similares.

Y, finalmente, es importante mencionar que como corolario de este trabajo surgieron tres recomendaciones generales, una agenda de trabajo con cuatro puntos que pueden fortalecer la presente investigación *a posteriori*, y nuevas inquietudes que pueden ser objeto de estudio más adelante. La primera recomendación es tener en cuenta el llamado que se hace, a lo largo del capítulo cuarto y quinto, de considerar la variable de adaptación al cambio climático dentro de la definición de paz territorial.

La segunda recomendación no abordar el cambio climático, ni la adaptación a este, netamente desde las ciencias ambientales, sino también desde el campo de las ciencias sociales. Y, en este sentido, la tercera recomendación es que el medio ambiente deje ser visto desde lo ambiental, y por ello tratado como un sector más, sino todo lo contrario, como un bien común determinante y transversal para todos los sectores.

En lo que compete a la agenda de trabajo surgieron cuatro puntos. El primero es estudiar las primeras consecuencias de la implementación de las iniciativas PATR la luz de los conflictos ecológicos distributivos y el metabolismo social que plantea Joan Martínez Allier. El segundo punto es el desarrollo de otros casos de estudio, particularmente el de la subregión PATR Chocó por sus particularidades históricas, ambientales, sociales, culturales y de conflicto armado.

El tercero punto es la inclusión de los posibles desplazamientos ambientales forzados, a raíz de los efectos territoriales del cambio climático en los municipios PDET más vulnerables. Por ejemplo, los municipios costeros como Necoclí que hacen parte de la ‘Subregión PATR – Urabá antioqueño’ y los seis municipios del Bajo Cauca Antioqueño que serán afectados por una ola de desertificación a 2040. El cuarto punto es evaluar la incidencia que tienen los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en las estrategias AbE y AbC identificadas.

Por último, se plantean cuatro inquietudes como líneas de investigación derivadas de esta tesis doctoral. La primera de ellas es si el Conpes 4021 cumplirá los objetivos que se trazó, ya que este -aparentemente- puede llegar a ser lo más parecido a una panacea para la deforestación. Además, su tiempo de ejecución coincide con el tiempo que le queda a la Fase 3, lo que en un principio puede impulsar de forma acelerada el cumplimiento de las iniciativas finales de los PATR y los PIGCCT.

La segunda inquietud o posible línea de investigación se enmarca en el derecho ambiental y particularmente en el derecho al ambiente sano. Lo anterior, porque el camino político para terminar el conflicto armado y construir la paz territorial significó en Colombia el deterioro del capital natural. Por tal motivo, además del impacto de la crisis ambiental y la revictimización del capital natural es necesario traer a la mesa de discusión la importancia de que el derecho al ambiente sano deje de ser un derecho de tercera generación y se convierta en un derecho fundamental⁵⁶, con el objetivo de tener determinantes legales aún más fuertes que propendan el cuidado del capital natural.

La tercera inquietud, asociada al valor de la identidad cultural, surgió mientras se escribía el subcapítulo de Guaviare. Al respecto, la duda que se genera está relacionada con la pregunta de qué tanto la construcción de la identidad amazónica, por un lado, ayuda efectivamente a contrarrestar las dinámicas de deforestación que se presentan y que son alentadas por actores ilegales y legales. Y por el otro lado, neutraliza la idea de ver el bosque en pie como una carga para los municipios y un obstáculo al desarrollo de las comunidades.

Lo anterior porque en la *praxis* la selva virgen “no es de nadie” y se paga por quemar el bosque en pie para impulsar la ganadería, o se vende al mejor postor porque es lo más rentable económicamente en este momento. Entonces ¿será suficiente que la persona se reconozca como amazónico para cambiar unas prácticas económicas de subsistencia rentistas en el corto plazo a un modelo más sostenible y acorde con la

⁵⁶ Mientras que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea consagra la *Protección del medio ambiente* en el artículo 37 del título IV; y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en el artículo 2 señala como misión de la Comunidad, entre otras, la promoción de “un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida”. En Colombia, el derecho al ambiente sano hace parte del grupo de ‘Derechos Colectivos y del Medio Ambiente’ –tercera generación-, y por ello, por el factor de conexidad, se aborda como un derecho conexivo con cualquier derecho fundamental -es decir, está íntimamente ligado con este-. Por ejemplo, con el derecho a la vida o a la salud.

vocación del uso del suelo, pero con unos beneficios económicos que se empiezan a percibir en el mediano plazo?

La última inquietud surgió ante la ausencia de políticas de Estado en materia de seguridad y defensa. Como ya se explicó cada PDS responde a los intereses y los proyectos del Gobierno de turno. En medio de las consecuencias del cambio climático y la crisis ambiental y social derivada de las mismas, de qué manera el Conpes 4021 de 2020 y que tiene una proyección y ejecución de diez años, puede convertirse en el primer insumo para crear y desarrollar una Política de Defensa y Seguridad Estatal que tenga un enfoque ambiental parecido a la actual, pero que además se enmarque en dos elementos. El primero de ellos es el llamado que hizo la Comisión Brundtland en 1987 sobre la noción de seguridad. Y el segundo es la alta posibilidad que en Colombia la crisis ambiental se transforme en crisis agrícola.

Lo anterior toda vez que, la tierra -su uso y su distribución- fue en un principio la raíz del conflicto armado en Colombia. En los próximos diez, 20 o 30 años -sin perder de vista los escenarios proyectados del cambio climático-, la tierra como recurso natural finito y el estado del capital natural, o de los ecosistemas en cantidad y calidad, pueden ser grandes detonantes para comenzar nuevos conflictos o profundizar los que existan en ese momento.

7. BIBLIOGRAFIA

- Agencia de Renovación del Territorio. (ART). (2017). ABC. Ruta de Construcción de Los Programas de Desarrollo Con Enfoque Territorial PDET. Recuperado de http://www.renovacionterritorio.gov.co/UAECT/librerias/media/pdf/ABC_PDET_2019.pdf
- Agencia de Renovación del Territorio. (s. f. a). 900 obras PDET. Recuperado de <https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/obraspdet/>
- Agencia de Renovación del Territorio. (s. f. b). Avances en subregiones PDET. <<Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño>>. Recuperado de https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/
- Agencia de Renovación del Territorio. (s. f. c). Avances en subregiones PDET. <<Urabá Antioqueño>>. Recuperado de https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/
- Agencia de Renovación del Territorio. (s. f. d). Avances en subregiones PDET. <<Macarena-Guaviare>>. Recuperado de https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/
- Alcaldía de Miraflores. 2018. Resguardos Indígenas. Disponible en <http://www.miraflores-guaviare.gov.co/documentos-sobre-municipio/resguardos-indigenas-miraflores> (Acceso 23-04-2020)
- ArcGIS 10.7. Sistema de Información Geográfica. (2019). [Software de cómputo].
- Avellaneda, Lizeth M., Torres, Esperanza y León, Tomás. (2014). Agricultura y vida en el páramo: Una mirada desde la vereda El Bosque (Parque Nacional Natural de Los Nevados). *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 11 (73), pp. 105–28. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cdr11-73.avpm>
- Ávila, Ariel. (2019). Para-Estados, campañas militares y derrotas de las Fuerzas Militares en el sur del país. Expansión territorial y delegación del monopolio de la violencia. 1995-1999. En: *Detrás de la guerra en Colombia* (pp. 47-142). Bogotá, D. C: Planeta.
- BancO2. (s.f.). Nuestros aliados. Autoridades ambientales. Recuperado de <http://www.banco2.com/aliados>

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). Impactos Económicos del Cambio Climático en Colombia-Síntesis. Washington, D. C.: Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37879-impactos-economicos-cambio-climatico-colombia-sintesis>
- Bautista, Sandra. (2017). Contribuciones a la fundamentación conceptual de paz territorial. *Ciudad Paz-ando*, 10 (1), pp. 100-110. <https://doi.org/10.14483/2422278X.11639>
- Beevers, Michael. (2012). Forest resources and peacebuilding: Preliminary lessons from Liberia and Sierra Leone. In: Lujala, Paivi & Rustad, Siri Aas (eds.). *High-Value Natural Resources and Peacebuilding* (pp. 367-390). London: Earthscan.
- Bennet, Nathan & Satterfield, Terre (2018). Environmental governance: A practical framework to guide design, evaluation, and analysis. *Conservation Letters*, pp. 1-13. DOI: 10.1111/conl.12600
- Bremond, Ariane De. (2013). Regenerating Conflicted Landscapes in Post-War El Salvador: Livelihoods, Land Policy, and Land Use Change in the Cinquera Forest. *Journal of Political Ecology* 20 (1), pp. 116-136. DOI:10.2458/v20i1.21761
- Calderón, Daniel y Frey, Klaus. (2017). El Ordenamiento Territorial Para La Gestión Del Riesgo de Desastres En Colombia. *Territorios* 36, pp. 239-64. <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4795>
- Caracol Radio. (2017). Siembran 1.800 Frailejones En El Páramo de Sumapaz. Recuperado de http://caracol.com.co/emisora/2017/06/08/bogota/1496952038_027556.html.
- Castells, Manuel. (2005). Globalización e identidad. *Quaderns de la Mediterrània*, (5), pp. 11-20.
- Castells, Manuel. (2003). Paraísos comunales: identidad y sentido en la sociedad en red. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad Vol. II.* (pp. 27-90). Madrid: Alianza Editorial.
- Colombia. Agencia de Renovación del Territorio. Plan de Acción para la Transformación Regional-PATR Subregión Urabá Antioqueño. (14 de septiembre de 2018).

- Recuperado de
<https://www.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=23465>
- Colombia. Agencia de Renovación del Territorio. Plan de Acción para la Transformación Regional-PATR Subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. (14 de diciembre de 2018). Recuperado de
<https://www.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=24254>
- Colombia. Agencia de Renovación del Territorio. Pacto Municipal para la Transformación Regional –PMTR. Municipio de El Retorno. (28 de noviembre de 2018). Recuperado de
https://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr
- Colombia. Agencia de Renovación del Territorio. Pacto Municipal para la Transformación Regional –PMTR. Municipio de Calamar. (11 de diciembre de 2018a). Recuperado de
https://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/pactos_municipales/macarena_guaviare
- Colombia. Agencia de Renovación del Territorio. Pacto Municipal para la Transformación Regional –PMTR. Municipio de Miraflores. (11 de diciembre de 2018b)
https://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/pactos_municipales/macarena_guaviare
- Colombia. Agencia de Renovación del Territorio. Pacto Municipal para la Transformación Regional –PMTR. Municipio de San José del Guaviare. (5 de diciembre de 2018)
https://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/pactos_municipales/macarena_guaviare
- Colombia. Agencia de Renovación del Territorio. Plan de Acción para la Transformación Regional – PATR. Subregión Macarena-Guaviare. (25 de enero de 2019).

- Recuperado de https://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr
- Colombia. Agencia de Renovación del Territorio. Documento sobre el Diseño Metodológico para la Construcción de la Hoja de Ruta. (julio de 2020). Recuperado de https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/descargables_hoja_de_ruta
- Colombia. Asamblea Departamental. Ordenanza No. 410. (8 de julio de 2020). Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023 “Soluciones a su servicio”. Recuperado de https://guaviare.micolombiadigital.gov.co/sites/guaviare/content/files/000705/35240_ordenanza-no-410-de-2020.pdf
- Colombia. Congreso de la República. Ley 2. (17 de enero de 1959). Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables. Recuperado de http://www.ideam.gov.co/documents/24024/26915/C_Users_hbarahona_Desktop_Monica+R_normas+pag+web_ley+2+de+1959.pdf/11ec7647-b090-4ce2-b863-00b27766edf8#:~:text=Con%20el%20fin%20de%20conservar,Forestal%20o%20de%20Bosques%20Nacionales
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1523. (24 de abril de 2012). Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47141>
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1931. (27 de julio de 2018). Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático. Recuperado de <https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/leyes/5f-ley%201931%20de%202018.pdf>

- Colombia. Congreso de la República. Ley 1955. 2019. (25 de mayo de 2019). Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036488>
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C 221 (29 de abril de 1997). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-221-97.htm>
- Colombia. Corte Constitucional. Auto 173 (23 de julio de 2012). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2012/a173-12.htm>
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T 445 (19 de agosto de 2016). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-445-16.htm>
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T.622 (10 de noviembre de 2016). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia SU095 (11 de octubre de 2018). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm>
- Colombia. Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC. 4360 (5 de abril de 2018). Recuperado de <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2018/04/STC4360-2018-2018-00319-011.pdf>
- Colombia. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Decreto 2278. (16 de diciembre de 2019). Por el cual se adiciona la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 Único Reglamentario del Sector Presidencial de la República, se reglamenta parcialmente la Ley 1941 de 2018, en concordancia con los párrafos 1 y 2 del artículo 281 de la Ley 1955 de 2019, en lo que hace referencia a la implementación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral ZEII y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202278%20%20DEL%2016%20DICIEMBRE%20DE%202019.pdf>
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación 2017. Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado de <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/>

- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3932. (8 de mayo de 2017). Lineamientos de Política y Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales (PSA) para la Construcción de Paz. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3886.pdf>
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3932. (29 de junio de 2018). Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019a). Plan Plurianual de inversiones 2018-2022. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PNDPPI2018-2022n.pdf>
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019b). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 4021. (21 de diciembre de 2020). Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4021.pdf>
- Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 893. (28 de mayo de 2017). Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 261 (21 de junio de 2018) Por medio de la cual se define la frontera agrícola nacional y se adopta la metodología para la identificación general. Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000261%20de%202018.pdf>
- Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto 1650. (9 de octubre de 2017). Por el cual se adiciona un artículo a la Parte 1 del Libro 1; la Sección 1 al

Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 y los Anexos No. 2 y 3, al Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar los artículos 236 y 237 de la Ley 1819 de 2016. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201650%20DEL%2009%20DE%20OCTUBRE%20DE%202017.pdf>

Colombia. Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Decreto 2811 (18 de diciembre de 1974). Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Recuperado de https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/Decreto_2811_de_1974.pdf

Colombia. Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Decreto 1257 (25 de julio de 2017). Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales y se toman otras determinaciones. Recuperado de <https://medioambiente.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/19/2017/09/DECRETO-1257-DE-2017.pdf>

Colombia. Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Resolución 1925 (30 de diciembre de 2013). Por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la reserva forestal de la Amazonía, establecida en la Ley 2a de 1959, en los departamentos de Caquetá, Guaviare y Huila y se toman otras determinaciones. Recuperado de https://guaviare.micolombiadigital.gov.co/sites/guaviare/content/files/000056/2758_02r1925de2013minambientezrfzonificacin.pdf

Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (2019). Golpe a la minería ilegal en Puerto Carreño, Vichada. Recuperado de <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/golpe-la-mineria-ilegal-en-puerto-carreno-vichada>

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2018, marzo 8). Guaviare, primer departamento exitoso en sustitución: campesinos y gobierno cumplieron los acuerdos. Recuperado de <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2018/Paginas/20180308-guaviare-primer-departamento-exitoso-en-sustitucion-campesinos-y-gobierno-cumplieron-los-acuerdos.aspx>

- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020). Colombia 2035: Dos años de los PDET y la Sustitución de Cultivos en la política de Paz con Legalidad [Informe de rendición]. Colombia. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=Usp1R2fn558>
- Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia). (2018). Plan Regional para el Cambio Climático en la jurisdicción de Corantioquia. Medellín: Corantioquia. Recuperado de https://issuu.com/boletin_marcad_tdea/docs/plan_regional_cambio_climatico
- Corpourabá, Cordupaz y E3. (2017). Clima y Paz 2040. Urabá antioqueño, Nutibara y Urrao. Recuperado de <http://206.81.4.234/wp-content/uploads/2017/02/Plan-Clima-y-Paz-2040.pdf>
- Correa, Hernán. (2004). La Política de parques con la gente, el conflicto armado interno y el Gobierno de la «Seguridad Democrática». En: Cárdenas, Martha (ed.). Guerra, Sociedad y Medio Ambiente (pp. 253-296). Bogotá, D. C.: Foro Nacional Ambiental.
- Das, Veena y Poole, Deborah. (2008). El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 8, pp. 2-39.
- Defensoría del Pueblo. (2015). La minería sin control. Un enfoque desde la vulneración de los Derechos Humanos. Recuperado de <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/InformedeMinerIa2016.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2018, marzo 21). En 50 días fueron desplazadas 2.192 personas en las regiones del norte de Antioquia, Bajo Cauca y el sur de Córdoba. Recuperado de <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/7136/En-50-d%C3%ADas-fueron-desplazadas-2192-personas-en-las-regiones-del-norte-de-Antioquia-Bajo-Cauca-y-el-sur-de-C%C3%B3rdoba.htm>
- Departamento Administrativo de Planeación Gobernación de Antioquia. (s. f.). Anuario Estadístico de Antioquia 2108. Recuperado de <http://www.antioquiadatos.gov.co/index.php/8-anuario-estadistico/33-anuario-estadistico-de-antioquia-2018>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (s. f. a). Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Principales resultados viviendas, hogares y personas. Población Total Censada, cabecera municipal, centros

- poblados y rural disperso. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/CNPV-2018-VIHOPE-v3.xls>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (s. f. b). Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Principales resultados viviendas, hogares y personas. Necesidades Básicas Insatisfechas total, cabecera, centros poblados y rural disperso, a nivel municipal. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/CNPV-2018-NBI.xlsx>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). Cuentas nacionales anuales. 2018 provisional. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cuentas-nal-anuales/bol-cuentas-nal-anuales-2018provisional.pdf>
- Dresse, Anaïs; Fischhendler, Itay; Nielsen, Jonas & Zikos, Dimitrios. (2019). Environmental Peacebuilding: Towards a Theoretical Framework. *Cooperation and Conflict*, 54 (1), pp. 99-119. <https://doi.org/10.1177/0010836718808331>
- EFE. (29 de abril de 2019). Colombia pone en marcha la ofensiva “Artemisa” para detener la deforestación. *EFE*. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/colombia-pone-en-marcha-la-ofensiva-artemisa-para-detener-deforestacion/20000013-3963389> (Acceso 12/04/20)
- Evans, Lesley. (2018). Environmental Peacebuilding. *BioScience*, 68 (3), pp. 157-163. <https://doi.org/10.1093/biosci/bix159>
- Franco, Anna María. (2013). *Incidencia de los Actores Armados Ilegales en la Tributación Minera de los Municipios Auríferos de Antioquia 2007-I.2012* (tesis de pregrado). Bogotá D. C.: Universidad del Rosario.
- Franky, Carlos y Mahecha, Dany. (2012). Los Nukak. El último pueblo de tradición nómada contactado oficialmente en Colombia. En: Parellada, Alejandro (eds.). *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario* (pp.200-243). Publisher: International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA) e Instituto de Promoción Estudios Sociales (IPES)
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2015). En Putumayo el ecosistema también es víctima de la gurra. Recuperado de <http://www.ideaspaz.org/tools/download/73654>

- Fundación Ideas para la Paz (FIP). (s. f.). Dinámicas de la confrontación armada y afectación humanitaria. Balance enero-septiembre 2019. Recuperado de <http://ideaspaz.org/especiales/infografias/homicidios-ene-sep.html>
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). 2018a. *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio. Balance bajo la metodología de observación y medición “El Siriri”*. Bogotá: Ford Foundation.
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). 2018b. Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC. Informe 30. Recuperado de http://ideaspaz.org/media/website/FIP_Disidencias_Final.pdf
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2020). Fuerzas Militares y la protección del ambiente. Roles, riesgos y oportunidades. Recuperado de http://ideaspaz.org/media/website/FIP_NEST_MilitaresMedioAmbiente_web.pdf
- Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2017). *Terminó la guerra, el postconflicto está en riesgo. A un año del Acuerdo de Paz*. Recuperado de <https://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2017/11/TERMINO-LA-GUERRA-EL-POSTCONFLICTO-ESTA-EN-RIESGO-2.pdf>
- Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2018a). Cómo va la paz. Recuperado de <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/06/INFORME-FINAL-2018-ilovepdf-compressed.pdf>.
- Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2018b). Cómo va la paz Antioquia 2018. Recuperado de <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/06/C%C3%B3mo-va-la-paz-Antioquia-2018.pdf>
- Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2018c). Cómo va la paz Guaviare 2018.
- Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2019). Más sombras que luces. La seguridad en Colombia a un año del gobierno de Iván Duque. Recuperado de https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/08/Que%CC%81-paso%CC%81-con-la-seguridad-a-un-an%CC%83o-de-Duque-final-_compressed-Final.pdf
- García, Miryan, Charry, Andrés; Jäger, Matthias, Hurtado, Jhon *et al.* (2018). Estrategia sectorial de la cadena de productos no maderables del bosque en Guaviare, con enfoque agroambiental y cero deforestación. Cali: Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT). Recuperado de <http://hdl.handle.net/10568/92083>

- Giraldo, Jesús y Yunda, Myriam. (2000). La chagra indígena y biodiversidad: sistema de producción sostenible de las comunidades indígenas del Vaupés (Colombia). *Cuaderno de Desarrollo Rural* (44). pp. 43-52.
- Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2016). Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto y La Construcción de Una Paz Estable y Duradera. Recuperado de <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final%20Firmado.pdf>
- Gobernación del Guaviare. (2016). Plan vial departamental del Guaviare 2016-2025. Recuperado de <http://www.guaviare.gov.co/planes/plan-vial-departamental-2016>
- Gómez, Pedro. (2000). Globalización cultural, identidad y sentido de la vida. *Gazeta de Antropología* (16). pp. 1-10. Doi:10.30827/Digibug.7496
- González, Fernán; Guzmán, Tania y Barrera, Víctor. (2015). Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia. Bogotá, D. C.: CINEP-PPP.
- González-Caro, Sebastián y Vásquez, Álvaro. (2017). Estado de los bosques de Antioquia entre 1990-2015. En: Quinterio, Estella (ed.). Bosques Andinos, estado actual y retos para su conservación en Antioquia (pp. 61-84). Medellín: Fundación Jardín Botánico de Medellín.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (s. f.). San José del Guaviare, uno de los municipios en los que renacerá la paz. Recuperado de <https://igac.gov.co/es/noticias/san-jose-del-guaviare-uno-de-los-municipios-en-los-que-renacera-la-paz>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2015a). Quinto Boletín de Alertas Tempranas de Deforestación (AT-D). Primer semestre 2015. Recuperado de <http://smbyc.ideam.gov.co/AdmIF/KML/img/boletines/Boletin5.pdf>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2015b). Sexto Boletín de Alertas Tempranas de Deforestación (AT-D). Segundo semestre 2015. Recuperado de <http://smbyc.ideam.gov.co/AdmIF/KML/img/boletines/Boletin6.pdf>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2016a). Octavo Boletín de Alertas Tempranas de Deforestación (AT-D). Tercer trimestre 2016.

- Recuperado de
<http://smbyc.ideam.gov.co/AdmIF/KML/img/boletines/Boletin8.pdf>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2016b). Noveno Boletín de Alertas Tempranas de Deforestación (AT-D). Cuarto trimestre 2016. Recuperado de
<http://smbyc.ideam.gov.co/AdmIF/KML/img/boletines/Boletin9.pdf>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) *et al.* (2017). Análisis de vulnerabilidad y riesgo por cambio climático en Colombia. Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. Bogotá, D. C.: Ideam, PNUD, MADS, DNP, Cancillería, FMAM. Recuperado de
http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023732/RESUMEN_EJECUTIVO_TCNCC_COLOMBIA.pdf
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2017a). Décimo Boletín de Alertas Tempranas de Deforestación (AT-D). Primer trimestre 2017. Recuperado de
<http://smbyc.ideam.gov.co/AdmIF/KML/img/boletines/Boletin10.pdf>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2017b). Décimo Primer Boletín de Alertas Tempranas de Deforestación (AT-D). Segundo trimestre 2017. Recuperado de
<http://smbyc.ideam.gov.co/AdmIF/KML/img/boletines/Boletin11.pdf>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2017c). Décimo Segundo Boletín de Alertas Tempranas de Deforestación (AT-D). Tercer trimestre 2017. Recuperado de
<http://smbyc.ideam.gov.co/AdmIF/KML/img/boletines/Boletin12.pdf>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2018a). Décimo cuarto boletín de Alertas Tempranas de Deforestación (AT-D) primer trimestre 2018. Recuperado de
<http://smbyc.ideam.gov.co/AdmIF/KML/img/boletines/Boletin14.pdf>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2018b). Décimo quinto boletín de Alertas Tempranas de Deforestación (AT-D) segundo trimestre 2018. Recuperado de
<http://smbyc.ideam.gov.co/AdmIF/KML/img/boletines/Boletin15.pdf>

- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2018c). Décimo sexto boletín de Alertas Tempranas de Deforestación (AT-D) tercer trimestre 2018. Recuperado de <http://smbyc.ideam.gov.co/AdmIF/KML/img/boletines/Boletin16.pdf>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2018d). Décimo séptimo boletín de Alertas Tempranas de Deforestación (AT-D) cuarto trimestre. Recuperado de <http://smbyc.ideam.gov.co/AdmIF/KML/img/boletines/Boletin17.pdf>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2020). Boletín de Detección Tempranas de Deforestación. Primer trimestre 2020. Recuperado de <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023891/22BOLETIN.pdf>
- Instituto Kroc. (2020). Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. Informe 4. Recuperado de <http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/06/Cuarto-Informe-Final-with-Annex-Link.pdf>
- Instituto Kroc. (2019). Tercer Informe sobre estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Informe 2. Recuperado de https://kroc.nd.edu/assets/321729/190523_informe_3_final_final.pdf
- Jaramillo, Sergio. (2014, marzo 13). La Paz Territorial. *Interaktive Demokratie*. Recuperado de <https://interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.Pdf>
- Jensen, David & Lonergan, Steve. (2012). Placing environment and natural resource risks, impacts, and opportunities on the post-conflict peacebuilding agenda. In: Jensen, David (ed.). *Assessing and Restoring Natural Resources in Post-Conflict Peacebuilding* (pp. 1-11). London: Earthscan.
- Keucheyan, Razmig. (2016). Las guerras verdes, o la militarización de la ecología. En: *La naturaleza es un campo de batalla* (pp. 137-195). Madrid: Clave Intelectual.
- Klein, Naomi. (2015). *Esto Lo Cambia Todo. El Capitalismo Contra El Clima*. Barcelona: Paidós Iberica.
- KPMG. (2020). Análisis político y económico de la deforestación en regiones afectadas por el conflicto en Colombia. Recuperado de

<http://www.foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2020/05/AnalisisDeforestacionKPMG.pdf>

- Koensler, Alexander & Papa, Cristina. (2018). Introduction: Beyond Anthropocentrism, Changing Practices and the Politics of Nature. *Journal of Political Ecology* 20 (1): 286. DOI: 10.2458/v20i1.21767
- Lemos, Maria & Agrawal, Arun. (2006). Environmental Governance. *Annual Review of Environment and Resources* (31): 297-325. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621>
- Leonard, Annie. (2010). *La historia de las cosas*. Madrid: S.L. Fondo de Cultura Económica de España.
- Linke, Andrew M., Witmer, Frank D.W., O'Loughlin, John, McCabe, J. Terrence & Tir, Jaroslav. (2017). Drought, local institutional contexts, and support for violence in Kenya. *Journal of Conflict Resolution* 62 (7): 1544-78. <https://doi.org/10.1177/0022002717698018>
- López, Claudia. (2016). *¡Adiós a Las FARC! ¿Y Ahora Qué?*. Bogotá: Penguin Random House.
- Lujala, Päivi & Rustad, Siri. (2012). High-value natural resources: A blessing or a curse for peace? In: Lujala, Päivi & Rustad, Siri (eds.). *High-Value Natural Resources and Peacebuilding* (pp. 3-18). London: Earthscan.
- Maldonado, Julie. (2014). A Multiple Knowledge Approach for Adaptation to Environmental Change: Lessons Learned from Coastal Louisiana's Tribal Communities. *Journal of Political Ecology*, 21 (1), pp. 61-82. <https://doi.org/10.2458/v21i1.21125>
- Martín Berta, González, José, Vilardy, Sandra, Monter, Carlos, García, Marina, Palomo, Ignacio y Aguado, Mateo. Módulo 6. Análisis de instituciones y sistemas de gobernanza ambiental. En: Martín, Berta, Gonzáles, José y Vilardy, Sandra (coords.). *Guía docente. Ciencias de la sostenibilidad* (pp. 104-117).
- Matthew, Richard; Halle, Mark & Switzer, Jason. (2002). Introduction. In: Matthew, Richard (ed.). *Conserving the Peace: Resources, Livelihoods and Security* (pp. 1-27). Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.

- Matthew, Richard & Hammill, Anne. (2012). Peacebuilding and Adaptation to Climate Change. In: Jensen, David (ed.). *Assessing and Restoring Natural Resources in Post-Conflict Peacebuilding* (pp. 267-282). London: Earthscan.
- Matthew, Richard. (2014). Integrating climate change into peacebuilding. *Climate Change*, 123, pp. 83-93. <https://doi.org/10.1007/s10584-013-0894-1>.
- Meirelles, João. 2020. Amazonia ¿quién decide su futuro?. En Amazonia. La batalla por la última frontera. *Vanguardia Dossier* (76). pp. 7-13
- Melo, Sioux, Riveros, Leidy., Romero Germán, Álvarez, Andrés C., Diaz, Carolina y Calderon, Silvia L. (2017). Efectos económicos de futuras sequías en Colombia: Estimacion a partir del fenómeno El Niño 2015. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/466.pdf>
- Mesa, Gregorio. (2013). Fundamentación y derechos ambientales. En: *Derechos ambientales en perspectiva de integralidad* (pp. 326 – 362). Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura). (2020, mayo 15). El sector agropecuario creció 6,8% e impulsó la economía colombiana en el primer trimestre de 2020. Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/El-sector-agropecuario-creci%C3%B3-6,8-e-impuls%C3%B3-la-econom%C3%ADa-colombiana-en-el-primer-trimestre-de-2020-.aspx>
- Ministerio de Defensa y Seguridad Nacional (MinDefensa). (2019). Política de Defensa y Seguridad PDS para la legalidad, el emprendimiento y la equidad. Recuperado de <https://www.insightcrime.org/wp-content/uploads/2019/02/Poli%CC%81tica-de-Defensa-y-Seguridad-%E2%80%93-PDS.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda). (2018a). Ejecución y modificaciones PGN 2017. Recuperado de http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portal/app/pagehierarchy/Page831.jspx?_afrLoop=808591265358246&_afrWindowMode=0&_afrWindowId=ifbrich6x_70#!%40%40%3F_afrWindowId%3Difbrich6x_70%26_afrLoop%3D808591265358246%26_afrWindowMo
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda). (2018b). Ejecución y modificaciones PGN 2018. Recuperado de

http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/PresupuestoPublicoNacional/PresupuestoGralNacion/PGN/EjecucionPresupuestal/newlink38?_adf.ctrl-state=13mii6xdkh_83&_afLoop=810433836660149#!

Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente). (s. f. a).

Lineamientos para la incorporación de consideraciones de CC en el desarrollo de iniciativas PDET. Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. Recuperado de https://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/desarrollo_y_planificacion/Fichas_subregionales.rar

Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente). (s. f. b).

Lineamientos para la incorporación de consideraciones de CC en el desarrollo de iniciativas PDET. Urabá Antioqueño. Recuperado de https://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/desarrollo_y_planificacion/Fichas_subregionales.rar

Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente). (s. f. c).

Lineamientos para la incorporación de consideraciones de CC en el desarrollo de iniciativas PDET. Macarena – Guaviare.

Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente). (s. f. d).

Reservas Forestales establecidas por la Ley 2da de 1959. Recuperado de https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemas/pdf/reservas_forestales/reservas_forestales_ley_2da_1959.pdf

Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente).y World Wildlife

Fund (WWF) Colombia. (2013). Nodos Regionales de Cambio Climático. Articulando acciones e intereses frente al cambio climático. <<Resultados Convenio No. 113 MADS-WWF Formulación de estrategias de articulación en temas de cambio climático regional de entidades públicas, privadas y sociales>> Recuperado de

<https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=1695:planta-cambio-climatico-45>

Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente). (2017).

Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques [EICDGB] Recuperado de

https://redd.unfccc.int/files/eicdgb_bosques_territorios_de_vida_web.pdf

- Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente). (2018a). Informe de gestión 2010-2018. Logros y recomendaciones del Sector Ambiental. Recuperado de http://www.minambiente.gov.co/images/INFORME_GESTI%C3%93N_MINAMBIENTE_2010_-_2018.pdf
- Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente). (2018b). El 30 % de nuestra biodiversidad está en riesgo si no cambiamos la tendencia en materia de cambio climático. Recuperado de <http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/3802-el-30-de-nuestra-biodiversidad-esta-en-riesgo-si-no-cambiamos-la-tendencia-en-materia-de-cambio-climatico-minambiente>
- Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente). (2018c). Informe de rendición de cuentas construcción de Paz. Noviembre 2016 - May 2018. Recuperado de http://www.minambiente.gov.co/images/Atencion_y_participacion_al_ciudadano/Rendici%C3%B3n_de_cuentas/Informe_de_Rendici%C3%B3n_de_Cuentas_de_l_a_Implementac%C3%ADon_del_Acuerdo_de_paz_-_Noviembre_2016_-_Abril_de_2018_.pdf
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTic). (2021). Minería - Materiales extraídos en Colombia 2012 a 2017. Recuperado de <https://www.datos.gov.co/Minas-y-Energ-a/Mineria-Materiales-extraidos-en-Colombia-2012-a-20/95e9-vx89>
- Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA). (2017). Vigésimo Cuarto Informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA). Recuperado de https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2018/08/CP39544S.pdf
- Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA). (2018). Vigésimo Sexto Informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA). Recuperado de <https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2019/05/XXVI-Informe-Semestral-MAPPOEA.pdf>

- Misión de Observación Electoral (MOE). (2018). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Primer Informe de Observación. Recuperado de <https://moe.org.co/primer-informe-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial/>
- Molano, Marcelo (director). (2018). La línea amarilla. Una apuesta de conservación comunitaria [documental]. Colombia. Agencia Prensa Rural. Recuperado de <https://youtube.com/watch?v=Vnu9i0HV-nY>
- Monsalve, Ricardo. (21 de junio de 2017). Balas por semillas, soldados ahora protegen frailejones. *El Colombiano*. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com/medio-ambiente/ejercito-sembrara-frailejones-en-paramos-KB6762914>
- Morales, Lorenzo. (2017). La paz y la protección ambiental en Colombia: Propuestas para un desarrollo rural sostenible. *Diálogo Interamericano*: 1-35. Recuperado de http://static.iris.net.co/sostenibilidad/upload/documents/envt-colombia-esp_web-res_final-for-email.pdf
- Mukete, Beckline, Yujun, Sun, Zama, Eric, Baye, John, Mukete, Tahle, Ndolo, Lisette & Lonje, Bernard. (2017). Environmental Degradation in Conflict and Post-Conflict Regions. *International Journal of Environmental Protection and Policy*, 4 (6), pp. 187–195. DOI:10.11648/j.ijep.20160406.15
- Naciones Unidas. (2014). Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia. Recuperado de <https://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/MedioAmbiente/undp-co-pazyambiente-2015.pdf>
- Ocampo, José Antonio. (2014). Misión para la transformación del campo. Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/DOCUMENTO%20MARCO-MISION.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2018a). Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP. Tomo I. El inicio del proceso de paz. La fase exploratoria y el camino hacia el Acuerdo General (7 de agosto de 2010-17 de octubre de 2012). Bogotá D. C.: Presidencia de la República.

- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2018b). Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP. Tomo II. Instalación de la Mesa de Conversaciones, inicio de los ciclos de conversaciones y la discusión del punto uno. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (18 de octubre de 2012-31 de mayo de 2013). Bogotá D. C.: Presidencia de la República.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2018, febrero 18). Comunicado de desplazamientos masivos y violaciones de derechos humanos en el Bajo Cauca. Recuperado de <https://www.hchr.org.co/files/comunicados/2018/comunicado-desplazamientos-bajo-cauca-antioqueno.pdf>
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2017). Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf
- Pachón, Fabio, Wolfgang Bokelmann y Ramirez, Cesar. (2016). Participatory impact assessment of public policies on rural development in Colombia and Mexico. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 13, pp. 143–82. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cdr13-78.piap>
- Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN). (s. f. a). Parques Nacionales Naturales. Recuperado de <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-de-parques-nacionales-naturales/>
- Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN). (s. f. b). Parque Nacional Natural Los Katíos. <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/parques-nacionales/parque-nacional-natural-los-katios/>
- Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN). (s. f. c) Parque Nacional Natural Paramillo. <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/parques-nacionales/parque-nacional-natural-paramillo/>
- Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN). (2019). Informe de Rendición de Cuentas. Recuperado de https://storage.googleapis.com/pnn-web/uploads/2013/10/PNN_Informe-de-Rendicion-de-Cuentas-2018-2019.pdf

- Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN). (2020). Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete. Recuperado de <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/parques-nacionales/parque-nacional-natural-chiribiquete/>
- Pérez, Mario. (2014). Conflictos ambientales en Colombia: inventario, caracterización y análisis. En: Garay, Luis (ed.). *Minería en Colombia: control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto* (pp. 253-325). Bogotá, D. C.: Contraloría General de la República de Colombia.
- Portafolio. (22 de junio de 2015). Atentado a Oleoducto Transandino en Nariño. Portafolio. *Portafolio*. Recuperado de <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/atentado-oleoducto-transandino-narino-28356>
- Presidencia de la República. (2018). Colombia Avanza 2010 - 2018. Recuperado de http://es.presidencia.gov.co/Documents/180718_ColombiaAvanza20102018.pdf
- Presidencia de la República. (2019, abril 28). Con la puesta en marcha de la Campaña ‘Artemisa’, buscamos parar la hemorragia deforestadora que se ha visto en los últimos años en el país: Presidente Duque. Recuperado de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190428-puesta-marcha-Campana-Artemisa-buscamos-parar-hemorragia-deforestadora-ha-visto-ultimos-anios-pais-Duque.aspx>
- Ramírez, Diana. (2021). Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). *Estudios Políticos*, 61. DOI: 10.17533/udea.espo.n61a04
- RCN. (3 de marzo de 2017). Ejército promueve siembra de frailejones en la cordillera central. *RCN Radio*. Recuperado de <https://www.rcnradio.com/colombia/eje-cafetero/ejercito-promueve-siembra-frailejones-la-cordillera-central>
- Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP). (s. f.). Categoría: Parque Nacional Natural. Recuperado de: <https://runap.parquesnacionales.gov.co/categoria/SINAP/5>
- Ríos, Federico. (28 de junio de 2020). Deforestación: las heridas abiertas en el suroriente de Colombia. *France 24*. Recuperado de <https://www.france24.com/es/20200628-colombia-deforestacion-heridas-abiertas-federico-rios-liga-contra-silencio>

- Rodríguez, Manuel, Mance, Henry, Barrera, Ximena y García, Carolina. (2015). *Cambio climático. Lo que está en juego*. Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Rodríguez, Gloria. (2016). Concepto de conflicto ambiental. En *Los conflictos ambientales en Colombia y su incidencia en los territorios indígenas*, pp. 1-12. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario.
- Rodríguez, Cesar, Rodríguez-F, Diana y Duran, Helena. (2017). La Paz Ambiental: Retos y Propuestas Para El Posacuerdo. *Documentos Dejusticia 30*. Recuperado de https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_924.pdf
- Salzar, Samuel. (11 de enero de 1995). El Gobierno de las FARC en Guaviare. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-304174>
- Sánchez, Pedro, Gallardo, Rosa y Ceña, Felisa. (2016). La noción de resiliencia en el análisis de las dinámicas territoriales rurales: Una aproximación al concepto mediante un enfoque territorial. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 13 (77), pp. 93–116. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cdr13-77.nrad>
- Secretaría de Minas Gobernación de Antioquia. (2017). Mapa minero de Antioquia. Sectorización minera de los municipios 2017. Recuperado de <https://antioquia.gov.co/index.php/secretaria-de-minas?id=8553>
- Semana. (8 de junio de 2015). Emergencia ambiental por el derrame de crudo de 23 carrotanques. *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/farc-obligo-vaciar-crudo-en-putumayo/430620-3>
- Semana. (12 de marzo de 2017). Páramo de Sumapaz, una historia de soldados y frailejones. *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/reforestacion-de-frailejones-en-el-paramo-de-sumapaz/518392>
- Semana. (2019). Especiales Semana: La paz que cuelga de un hilo. *Revista Semana*. Recuperado de <https://especiales.semana.com/el-proceso-de-paz-en-colombia-cuelga-de-un-hilo/index.html>
- Semana Sostenible. (2019). Especiales Semana Sostenible: Voladuras: una cruda arma de guerra. *Revista Semana*. Recuperado de <http://especiales.sostenibilidad.semana.com/voladuras-de-oleoductos-en-colombia/index.html>

- Semana Sostenible. (15 de marzo de 2020). “Tumben el bosque”: la sentencia macabra de las disidencias de las FARC a la Amazonia. *Revista Semana*. Recuperado de <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/tumben-el-bosque-la-sentencia-macabra-de-las-disidencias-de-las-farc-a-la-amazonia/49952>
- Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonia Colombiana (SIAT-AC). (s/f). Zona de Reserva Forestal de la Amazonia Colombiana Ley 2da de 1959. Recuperado de <http://siatac.co/web/guest/productos/ordenamiento-territorial/zrf>
- Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC). (s. f. a). Capa «Reservas Forestales Protectoras Nacionales». Recuperado de http://sig.anla.gov.co:8083/resources/DESCARGA_SIAC/SPNN/RUNAP.zip
- Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC). (s. f. b). Subtema: Mapa de Bosques, Capa «Bosque No Bosque año 2016». Recuperado de <http://www.siac.gov.co/catalogo-de-mapas>
- Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). (2018). Densidad de Cultivos de Coca 2018. Recuperado de <https://www.datos.gov.co/Justicia-y-Derecho/Densidad-de-Cultivos-de-Coca-2018-Subdirecci-n-Est/cv6q-qh42/data>
- Smith, Dan & Vivekananda, Janani. (2007). *A Climate of Conflict. The Links Between Climate Change, Peace and War*. London: International Alert.
- Stern, Nicholas. (s. f.). Stern Review: The Economics of Climate Change. Recuperado de http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf
- Tarazona, Heriberto. (2017). *Construyendo Agenda 21 para el Departamento de Guaviare: Una construcción colectiva para el Desarrollo Sostenible de la Amazonia Colombiana*. Bogotá D.C.: Instituto Amazónico de Investigación Científica (Sinchi)
- The Field Museum (2017). *Colombia: La Lindosa, Capricho, Cerritos. Rapid Biological and Social Inventories Report 29*. En: Vriesendorp C., Pitman, N., Alvira Reyes, D., Salazar Molano, A., Botero García, R., Arciniegas, A., de Souza, L., del Campo, A., Stotz, D. F., Wachter, T., Ravikumar, A. y Peplinski, J. (eds.). Chicado: The Field Museum.

- United Nations Environment Programme (UNEP). (2006). Progres report on the Capacity Building and Institutional Development Programme for Environmental Management in Afghanistan. 2003-2005. Kabul. Recuperado de http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7695/-Progress_report_on_the_Capacity_Building_and_Institutional_Development_Programme_for_Environmental_Management_in_Afghanistan_2003_%e2%80%93_2005-2006progre.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (s. f.). Capa «Frontera Agrícola 2019». *Sistema de Planificación Rural Agropecuaria*. Recuperado de <https://sipra.upra.gov.co/>
- Valencia, León y Ávila, Ariel. (2016). *Los retos del postconflicto. Justicia, Seguridad y Mercados ilegales*. Bogotá: Ediciones B Colombia.
- Valencia, Germán y Restrepo, Daniel. Democracia participativa y planeación del desarrollo en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. *Campos en Ciencias Sociales*, 8(1), pp. 115-142. <https://doi.org/10.15332/25006681/5260>
- Valencia, León y Riaño, Alex. (2017). *La minería en el posconflicto. Un asunto de quilates*. Bogotá, D. C.: B.
- Van Zeller, Mariana (directora). (2012). La guerra del oro en Colombia [documental]. Colombia. National Geographic.
- Vélez, Juanita. (26 de septiembre de 2018). Guaviare: la prueba de que la sustitución funciona si llega a tiempo. *La Silla Vacía*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/silla-sur/guaviare-la-prueba-de-que-la-sustitucion-funciona-si-llega-tiempo-68122>
- Verdad Abierta. (26 de junio de 2015). Las Farc se ensañaron con Tumaco. *Verdad Abierta*. Recuperado de <https://verdadabierta.com/las-farc-se-ensanaron-con-tumaco/>
- Verdad Abierta. (14 de septiembre de 2016). Esta sí es la Colombia profunda. *Verdad Abierta*. Recuperado de <https://verdadabierta.com/esta-si-es-la-colombia-profunda/>
- Verdad Abierta. (9 de diciembre de 2018). Desplazamiento forzado, sin freno en el Bajo Cauca antioqueño. *Verdad Abierta*. Recuperado de <https://verdadabierta.com/desplazamiento-forzado-sin-freno-en-el-bajo-cauca-antioqueno/>

- Vernet, Jaume y Jaria, Jordi (2007). El derecho a un medio ambiente sano: su reconocimiento en el constitucionalismo comparado y en el derecho internacional. *Revista Teoría y Realidad Constitucional* 20, pp. 513-533. <https://doi.org/10.5944/trc.20.2007.6774>
- Wagner, Gernot y Weitzman, Martin L. (2016). *Shock climático*. Barcelona: Antoni Bosch editor, S.A.
- Webersik, Christian & Levy, Marc. (2016). Reducing the Risk of Conflict Recurrence: The Relevance of Natural Resource Management. In: Bruch, Carl, Muffett, Carroll & Nichols, Sandra (eds.). *Governance, Natural Resources, and Post-Conflict Peacebuilding* (pp. 39-70). London: Earthscan.
- Wennmann, Achim. (2012). Sharing Natural Resource Wealth During War-to-Peace Transitions. In: Lujala, Päivi & Rustad, Siri Aas (eds.). *High-Value Natural Resources and Post-Conflict Peacebuilding* (pp. 225-250). London: Earthscan
- World Commission on Environment and Development. (1987). Our Common Future, from one Earth to one world. En: *UN Documents Gathering a Body of Global Agreements*. Recuperado de <http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm#I.3>

ANEXOS

Anexo 1. Presentaciones en Power Point facilitadas por el funcionario del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

ZONIFICACIÓN AMBIENTAL PARA EL CIERRE DE LA FRONTERA AGRÍCOLA Y LA PROTECCIÓN DE ÁREAS DE ESPECIAL INTERÉS AMBIENTAL

BASES TÉCNICAS PARA LA ZONIFICACIÓN AMBIENTAL ESCALA
1:100.000
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Resultados FASE I Y II

Montería, 13 de junio 2018



ZONIFICACIÓN AMBIENTAL POSCONFLICTO

FINALIDAD - MARCO POLÍTICO

En el marco del punto 1.1.10 de la Reforma Rural Integral que hace parte de los **Acuerdos de Paz** se busca, mediante la zonificación ambiental



delimitar la frontera agrícola



proteger las áreas de especial interés ambiental



generar alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar y buen vivir para la población que colinda o las ocupan

ZONIFICACIÓN AMBIENTAL POSCONFLICTO

PUNTO 1. REFORMA RURAL INTEGRAL

PUNTO 1.1. ACCESO A TIERRAS Y USO AMBIENTALMENTE ADECUADO

PUNTO 1.1.1.
Fondo de tierras

Tierras provenientes de la sustracción, fortalecimiento y habilitación para la adjudicación de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, de conformidad con la normatividad vigente.

PUNTO 1.1.5.
Plan de formalización
Masiva de la pequeña y mediana
Propiedad rural

Las Tierras baldías con vocación agraria a partir de la actualización del inventario de áreas de manejo especial que se hará en el marco del plan de zonificación ambiental al que se refiere el Acuerdo

PUNTO 1.1.10
Cierre de la frontera agrícola y protección de las zonas de reserva



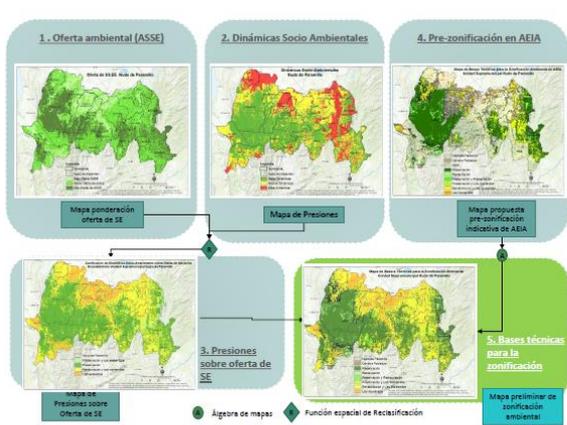
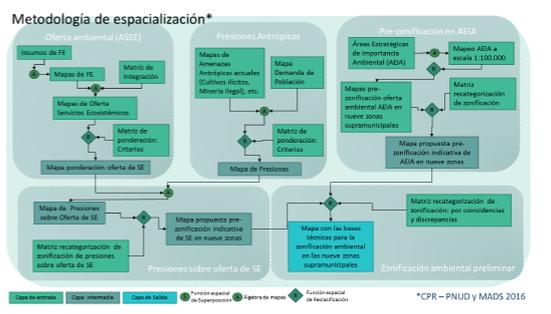
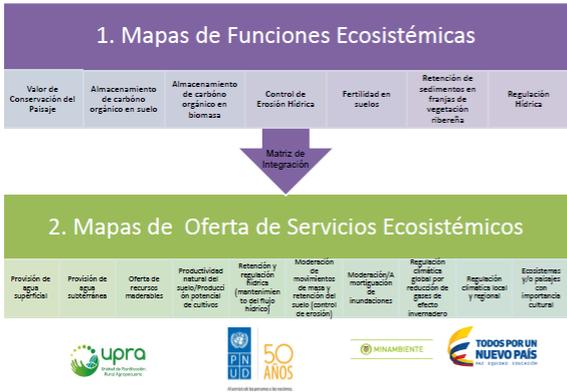
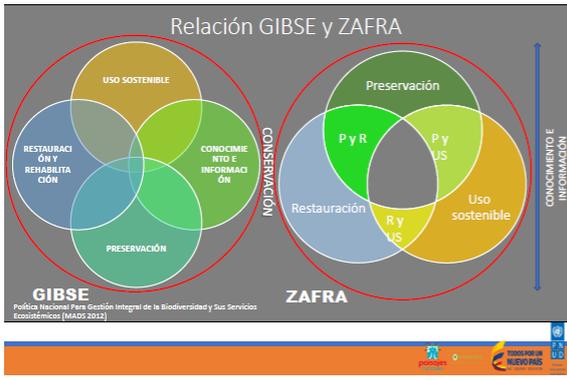
El Gobierno Nacional desarrollará en un plazo no Mayor a 2 años un **Plan de zonificación ambiental**:

Que **delimite** la frontera agrícola

Y que permita: **Actualizar, Caracterizar el uso, Y de ser necesario ampliar el inventario de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, tales como:**

- Zonas de reserva forestal
- Zonas de alta biodiversidad
- Ecosistemas frágiles y estratégicos
- Cuencas, páramos y humedales
- y demás fuentes y recursos hídricos





CATEGORÍA DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL	ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA AMBIENTAL	RUNAP	REEA	CATEG. MANEJO AMB	CATEG. MANEJO PRODUCT	CATEG. MANEJO MINERO	AEIA
SINAP	Parques Nacionales Naturales			PRESERV	EXCLU	EXCLU	AEIA NACIONALES
	Reservas Naturales			PRESERV	EXCLU	EXCLU	AEIA REGIONALES
	Áreas Naturales Únicas			PRESERV	EXCLU	EXCLU	AEIA LOCALES
	Santuarios de Fauna y Flora			PRESERV	EXCLU	EXCLU	
OTRAS CATEGORÍAS	Vista Parque			PRESERV	EXCLU	EXCLU	
	Prospección para la declaración de Áreas			PRESERV	EXCLU	EXCLU	
	Parques Regionales Naturales			PRESERV	EXCLU	EXCLU	
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales			PRESERV	EXCLU	EXCLU	
	Reservas Forestales Protectoras Regionales			PRESERV	EXCLU	EXCLU	
	Distritos Nacionales de Manejo Integrado			C & DS	COND	PMA	
	Distritos Regionales de Manejo Integrado			C & DS	COND	PMA	
	Área de Manejo Especial de La Muzón			C & DS	COND	PMA	
	Distritos de Conservación de Suelos			C & DS	COND	PMA	
	Áreas de Recreación			C & DS	COND	PMA	
	Reservas Naturales de la Sociedad Civil			C & DS	COND	PMA	
	Camplones de Páramo			PRESERV	EXCLU	EXCLU	
ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS	Subpáramos, Zonas Recarga Acuíferos			C & DS	COND	PMA	
	Nacimientos agua, Rondas Nativas			PRESERV	EXCLU	EXCLU	
	Humadales Interiores			C & DS	COND	PMA	
	Sabanas Naturales			C & DS	COND	PMA	
	Reservas Naturales			C & DS	COND	PMA	
	Reservas Naturales			C & DS	COND	PMA	
	Reservas Naturales			C & DS	COND	PMA	
	Zonas A de Reservas Forestales de Ley 2a			PRESERV	EXCLU	RESTR	
	Manglares			C & DS	COND	PMA	
	Zonas costeras, estuarios, manglares, Arrecifes coralinos			C & DS	COND	PMA	
Pantanos marinos			C & DS	NA	RESTR		
Zonas B y C de Reservas Forestales de Ley			C & DS	COND	RESTR		
ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Humadales RAMSAR			C & DS	COND	EXCLU	
	Reservas de la Biosfera			C & DS	COND	PMA	
	Patrimonio de la Humanidad			C & DS	COND	PMA	
	Áreas de Protección para la Conservación			PRESERV	EXCLU	PMA	

TODOS POR UN NUEVO PAÍS **MINAMBIENTE**

Resultados

- Análisis Geográficos
- Recomendaciones y Medidas de Manejo
- Recomendaciones Generales de Política
- Construcción con apoyo del PNUD
- Validado por el SINA (Institutos de Investigación, CAR y Direcciones técnicas del MADS)

TODOS POR UN NUEVO PAÍS **MINAMBIENTE**

Zonificación Ambiental Posconflicto, Escala 1:100.000 Resultados Fase 1 y 2

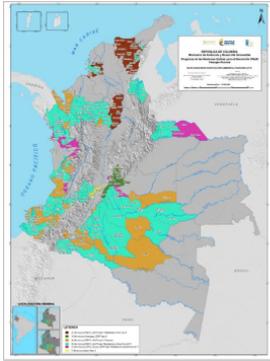
- Zonificación de 139 municipios: 126 PEDET; 13 municipios ETRC y Cultivos ilícitos
- 16 Regiones PDET más Sumapaz
- 26% del país; 29'912.257 de Has. Base Técnica para participación Comunitaria

LEYENDA

- 139 Municipios PEDET y ZAP Realizados a Abril 2018
- 47 Municipios PEDET y ZAP Fase II Realizados
- 18 Municipios Sumapaz y ZAP Fase II

TODOS POR UN NUEVO PAÍS **MINAMBIENTE**

Zonificación Ambiental Posconflicto, Escala 1:100.000 Resultados Fase 1 y 2



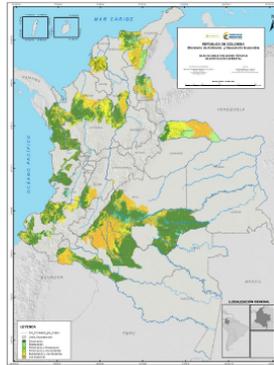
Zonificación de 139 municipios: 126 PEDET; 13 municipios ETCR y Cultivos Ilícitos

16 Regiones PDET más Sumapaz

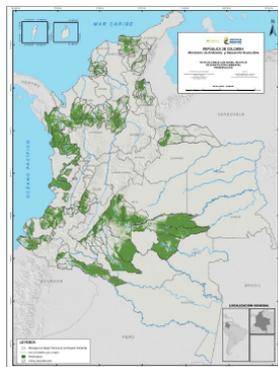
26% del país; 29'912.257 de Has. Base Técnica para participación Comunitaria



Mapas de Bases técnicas para la zonificación ambiental Postconflicto (139 municipios en 18 departamentos)



El **26%** (29'912.257 Has) del País ha sido **zonificado ambientalmente** con base en la **Oferta de SS.EE**



Cerca del **53%** (15'994.622 ha) de las áreas zonificadas corresponden a áreas de **Preservación claves** para asegurar la **Oferta de SS.EE**

10'401.048 ha son **Áreas Bosques Naturales**, sin figuras de protección

430.904 ha (6,15%) de la **Frntera Agropecuaria**, la **Zonificación** las considera áreas de **Preservación** para la **Oferta de SS.EE**

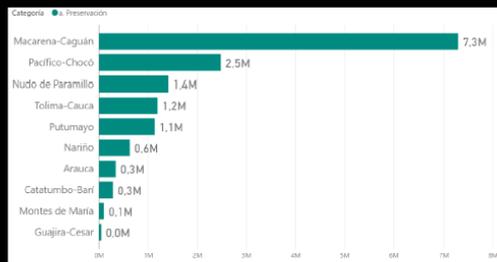


Zonificación Ambiental, Categorías de Ordenamiento Ambiental y Lineamientos de Manejo indicativos, para 10 Subregiones de los PDET

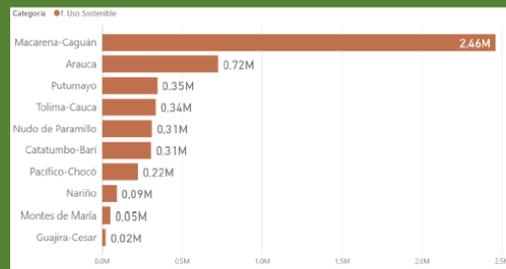
- Unidad de análisis: Subregión
- Escala de análisis: 1: 100.000
- Información secundaria oficial 2000 – 2016
- Basada en la identificación de Servicios ecosistémicos y su relación con dinámicas socio-ambientales y con Amenazas
- Socialización, discusión y validación de la propuesta conceptual y metodológica con entidades nacionales y regionales del SINA



Ranking de las USpM con mayor cantidad de áreas de Preservación claves para asegurar la oferta de SS.EE



Ranking de las USpM con mayor extensión de áreas para Uso Sostenible



Calificación de las categorías de zonificación indicativa según su extensión (en hectáreas) para cada una de las Unidades de Análisis.

UNIDAD SUPRAMUNICIPAL	Preservación	Preservación y Restauración	Preservación y uso sostenible	Restauración	Rehabilitación y Uso Sostenible	Uso Sostenible
ARAUCA	3	1	2	4	5	5
CATATUMBO-BARI	5	1	2	4	3	5
MACARENA-CAGUÁN	5	2	1	3	4	5
MONTES DE MARÍA	5	2	1	3	3	4
NARIÑO	5	1	2	4	5	3
NUDO DE PARAMILLO	5	1	2	3	5	4
PACÍFICO-CHOCÓ	5	1	2	3	5	4
PUTUMAYO	5	1	2	3	5	4
TOLIMA-CAUCA	5	1	2	3	5	4
GUAJIRA-CESAR	5	1	2	4	5	3

Calificación de 1 para la categoría de uso con menor extensión (ha).
Calificación de 6 para la categoría de uso con mayor extensión (ha).



Recomendaciones y medidas de manejo derivadas de la zonificación Postconflicto



Acciones Prioritarias a desarrollar por Categoría

Preservación	Fortalecer las estrategias de gestión, manejo y financiamiento de las áreas protegidas tanto nacionales como regionales.
	Declarar nuevas áreas protegidas (categorías tradicionales UICN o explorar nuevas alternativas como Reservas Archipiélago), especialmente a escala regional, a partir de la identificación de áreas complementarias hecha por la CPR.
	Desarrollar proyectos a escala departamental y municipal para el manejo, mantenimiento y preservación de las áreas silvestres
	Adelantar medidas de comando y control para frenar el comercio ilegal de especies nativas y la deforestación
	Fortalecer los sistemas de conocimiento tradicional para el co-manejo de las áreas de alta oferta de SS.EE
	Vincular directamente a las comunidades locales en los programas y procesos de preservación de las áreas de alta oferta de SS.EE. (PSA, RED+, etc)
	Promover la investigación científica en estas áreas con miras a mejorar las estrategias de manejo y gestión.



Acciones Prioritarias a desarrollar por Categoría

Restauración	Fortalecer los procesos de restauración ecológica y/o rehabilitación vinculando a las comunidades locales
	Establecer o fortalecer una red de viveros comunitarios de especies nativas autóctonas, que provean el material vegetal necesario para las restauraciones ecológicas
	Promover procesos de educación formal y no formal ligados al involucramiento de las comunidades locales en los procesos de restauración y/o rehabilitación



Acciones Prioritarias a desarrollar por Categoría

Uso Sostenible	Fortalecimiento de capacidades en las autoridades locales para la conceptualización y el desarrollo de las actividades relacionadas con la GIBSE
	Fortalecimiento de las redes y alianzas locales para la promoción de alternativas productivas sostenibles y compatibles con la conservación de la biodiversidad y sus SS.EE
	Desarrollar esquemas e instrumentos de valoración integral (económicos y no económicos) de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, relacionados con la producción, extracción, asentamiento y consumo, para garantizar la sostenibilidad productiva y la competitividad.
	Diseñar y desarrollar medidas de adaptación al cambio climático basadas en Ecosistemas, que incrementen la resiliencia territorial y salvaguarden el bienestar humano.
	Adelantar acciones para controlar y frenar la deforestación de bosques naturales.



RECOMENDACIONES GENERALES DE POLITICA



ACCIONES PRIORITARIAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN

La zonificación indicativa ambiental debe ser la base para la construcción de los PDET, a realizar en los 170 municipios priorizados (Decreto 893 de 2017). Trabajo cercano y coordinado del MADS, CARs y la ART.

Esta zonificación debe ser la base para construir alternativas a las comunidades que colindan o están al interior de la AEIA, concertadas y articuladas entre el sector ambiental y el agropecuario. (franja de transición o enclaves agroambientales)

La Participación comunitaria no debe verse exclusivamente en el nivel local. Se requieren de elementos de concertación obtenidos con Actores comunitarios del nivel nacional, para la participación regional y local.



RELACIONAMIENTO DE LAS BASES TÉCNICAS CON LOS PROCESOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Esta zonificación es un elemento importante para avanzar en la implementación del Plan Nacional de Restauración, a través de las CARs – MADS, para recuperar y rehabilitar las áreas dentro y fuera de la AEIA que han perdido la capacidad de ofertar SS.EE.

La zonificación indicativa ambiental debe estar correctamente articulada con los instrumentos de ordenamiento territorial departamental y municipal (POT Modernos); Asignación de regímenes de usos del suelo.

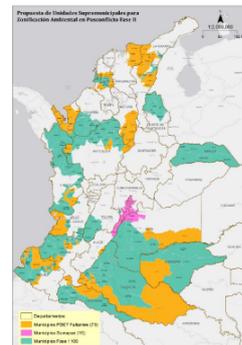
Las áreas destinadas a la preservación (AEIA y áreas complementarias) que garantizan la Oferta de SS.EE deberían ser incluidos como Determinantes Ambientales del ordenamiento.



Unidad de criterios y de Mensajes ambientales del nivel nacional, con relación al ACCESO A TIERRAS y al USO AMBIENTALMENTE ADECUADO *, frente a la ocupación, el uso y la tenencia de tierra por Campesinos en Áreas de Especial Interés Ambiental AEIA, en particular:

- PNN (no incluidos en el Acuerdo de paz)
- Páramos
- Reservas Forestales de Ley 2ª de 1959
- RFP
- Humedales

- * Decreto ley 902 de 2017

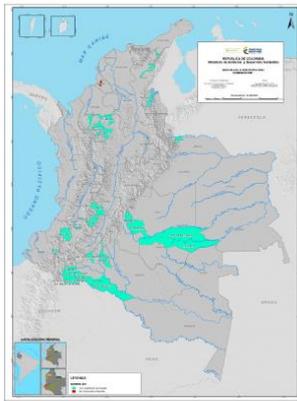


FASE II (esc. 1:100.000)

Municipios FASE II (202 Municipios a junio 2018)

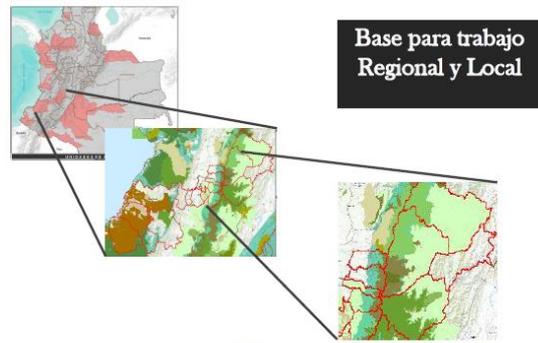
108 municipios		
Fase I	26'644.936ha	23.3%
76 municipios	14'559.030ha	12.8%
PDET*		
16 municipios	859.068ha	0.8%
Sumapaz		
Subtotal	42'063.034ha	36.8%
Total Colombia	114'174.800ha	100%
* Incluido Mocoa		





32 Municipios PDET priorizados por ART (esc. 1:100.000)

Se requiere contar con los mensajes claros sobre que actividades de las que desarrollaran los PDET y cuales serán las medidas de manejo



Base para trabajo Regional y Local



Reto Participación Comunitaria



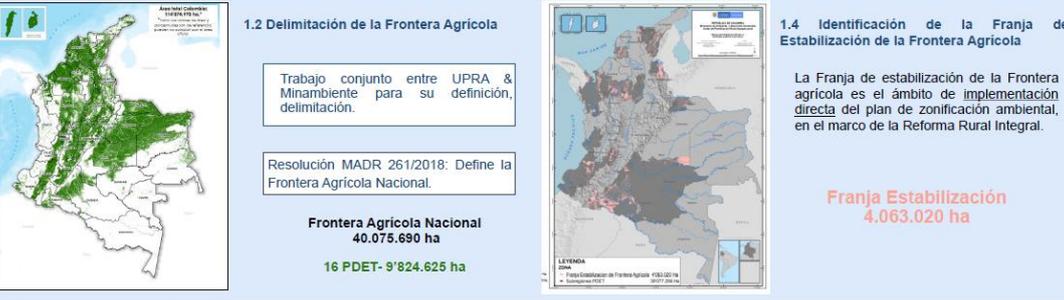
Reto Para inclusión de la Dimensión Ambiental

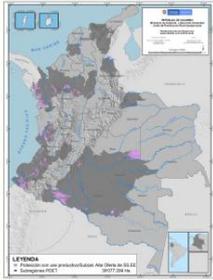
DIMENSION AMBIENTAL y SINA



Gracias por su tiempo !







1.3 Áreas Potenciales para se incorporadas como Áreas Especial Interés Ambiental-AEIA

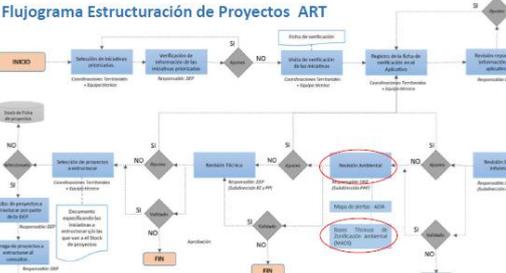
Identificación de áreas con alta oferta de Servicios Ecosistémicos, pero no cuentan con medidas administrativas de protección por parte de las Autoridades Ambientales, por lo tanto, deben ser priorizadas para su evaluación y gestión específica por parte de las Autoridades Ambientales.

Total: 2,2 Millones ha

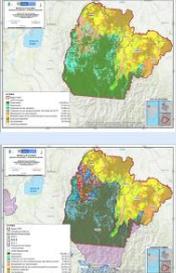
1.4 Directrices de Gestión para:

AUTORIDADES AMBIENTALES Desarrollar los estudios detallados para declarar nuevas AEIA. La zonificación ambiental indicativa apoya a la Gestión Ambiental en materia de instrumentos administrativos en las subregiones PDJET de su jurisdicción. Como referente del ordenamiento y la gestión ambiental de estas subregiones.	AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO -ART Como escenario ambiental de la planificación de los PAUT, Plan de Acción para la Transformación Urbana, los PDJET incluye los planes nacionales sectoriales y las iniciativas subregionales de los PAUT. Para la planificación de las intervenciones del PNS.
AUTORIDADES NACIONALES Referente para la implementación prioritaria de los planes nacionales (Vías, vivienda, salud, educación, infraestructura, entre otros) en las subregiones del PDJET.	AGENCIA NACIONAL DE TIERRA - ANT Priorización del catastro multiterritorial. Focalización de áreas susceptibles de acceso y formalización, identificadas a partir de las BT de la zonificación ambiental, escala 1:100.000.

Flujograma Estructuración de Proyectos ART



EJEMPLO PDJET-SUR DE CORDOBA



Área de Especial Interés Ambiental: 458.399 ha

Franja de Estabilización Frontera Agrícola: 76.981 ha

Frontera Agrícola: 420.775 ha

ORIENTACIONES PARA LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y CORPORACIONES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Orientaciones para las autoridades ambientales regionales

Acoger y apropiarse las BT para el plan de zonificación ambiental.	Las BT sirven como insumo en zonas donde las autoridades ambientales regionales no cuentan aún con zonificaciones o instrumentos ambientales.	Gestionar las BT para la incorporación en los instrumentos propios de planificación de las autoridades ambientales regionales, ej. POGAR, POMCA, PAT, entre otros.
Permite identificar zonas de alta oferta de servicios ecosistémicos, tendientes a ampliar el inventario de AEIA. La Autoridad ambiental regional debe gestionar y tomar decisiones.	Mejorar la escala de la zonificación en zonas requeridas (prioridad en la franja de estabilización de la frontera agrícola).	Participar activamente con las entidades líderes encargadas de la implementación o estructuración de proyectos.



Gracias

Anexo 2. Material obtenido con Corantioquia.

Anexo 2a. Entrevista

1. ¿El plan de zonificación ambiental del territorio coincide con el que realizó el Ministerio de Ambiente de Zonificación Ambiental Participativa?

Funcionario 1 [F1]. El Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR) se formuló en 2007 y va hasta este año -2019-. Ya se está formulando el nuevo PGAR que va hasta el 2032, el cual tiene en cuenta todo lo referente a la comunicación nacional de cambio climático y este año lo adoptará el Consejo Directivo y será publicado a partir de diciembre o enero. Pero, es algo que tenemos que averiguar.

Yo creo que estas preguntas las vamos a tener que contestar posteriormente por escrito ya que tenemos que recolectar la información de otras subdirecciones para darte las respuestas.

2. ¿Cuál es el estado de implementación del eje temático 1 y 3 en las territoriales Panzenú, Zenufaná y Tahamíes?

F1. El eje temático 1 trabaja todo lo que tiene que ver con el hábitat natural y ruralidad y el 3 es el que tiene que ver con desarrollo urbano y hábitat. Con el PGAR, incluso, hemos encontrado que hay cosas se dan en la ruralidad mas no en lo urbano, estamos tratando de determinar por qué catalogaron dentro de lo urbano algunas cosas rurales, para corregirlo.

Frente a la implementación, como se puede ver hay varias medidas de adaptación y mitigación relacionadas con ese eje temático que en algunas se ha avanzado. Ya hay áreas protegidas declaradas, pagos por servicios ambientales en algunas zonas, pero, por ejemplo, pago por servicios ambientales lo está manejando gestión ambiental, residuos sólidos también lo maneja gestión ambiental.

En esta subdirección se maneja lo que tiene que ver con áreas protegidas. Tenemos acciones en gestión del riesgo y en apoyar ciertas medidas de adaptación, como los guardabosques que tenemos en varios municipios, son como 36 municipios de los 80 donde tenemos guardabosques. También estamos realizando trabajos de limpieza, de capacitación en los humedales y en las ciénagas.

Por ende, esta información como tal no te la puedo dar exactamente ahora, pero sí tenemos varias acciones que tienen que ver con la implementación del eje temático 1 y 3. Hay temas que si no son de nuestra competencia. Por ejemplo, frente a la pregunta número 6 en temas de seguridad, nosotros somos los afectados, no podemos aportar algo en ese tema y frente a la parte agropecuaria nosotros no damos línea, nosotros trabajamos temáticas conexas con la parte agropecuaria pero no podemos dar línea.

En este momento nosotros tenemos un contrato con una fundación que se llama Fundación Con Vida. Nosotros vamos a sus regiones, con esos sectores, para desarrollar talleres y foros con el fin de concertar. La idea es que ellos empiecen a implementar acciones que vayan en pos de lo que busca el plan, pero nosotros no podemos obligarlos, por eso queremos concertar con ellos para saber de qué manera nos pueden ayudar.

Sé que hay un trabajo de Colanta. Por ejemplo, el sector lechero ha hecho un trabajo previo porque estuvo en los foros cuando se generó el Plan, también ha participado en foros posteriores, donde hemos hecho énfasis en la ejecución del Plan. Ahora Colanta está desarrollando acciones relacionadas a las medidas de mitigación, pero no tengo forma de medirlas porque no tenemos gobernanza sobre eso.

Para eso son los foros, para tratar de concertar con los sectores qué tanto han avanzado y cómo podemos realizar una medición y evaluación sobre lo que se cumpliendo y que falta. Pero en este momento no tenemos una línea exacta de dónde estamos.

3. ¿Cómo ha sido la articulación de la línea estratégica 3 “sector agropecuario y forestal resiliente ante el cambio climático” con la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC) y la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques?

FI. Eso es lo que nos encontramos realizando actualmente. Frente a la gestión de los bosques no sé qué se ha realizado desde la corporación.

Funcionario 2 [F2]. Las declaratorias de áreas protegidas son una de las estrategias para la conservación y protección de los bosques.

F1. También se encuentran los guardabosques y se han emprendido algunas acciones de reforestación y restauración tanto pasiva como activa. Este año se han llevado a cabo dos sembratones que no es que aporten mucho, pero sí sensibilizan y son mediáticas y se busca con ellas que las personas se interesen también en la siembra.

4. ¿Hay interés en estas regiones?

F1. Sí, lo que pasa es que en Panzenú se tiene un problema delicado y es la minería ilegal, los cultivos ilícitos y lo referente al orden público. Hay zonas a las que la corporación no puede ingresar tan fácilmente, por la situación de seguridad.

F2. Incluso a veces es mejor no ir a estos lugares con la Fuerza Pública, por la vulnerabilidad de los funcionarios, ya que los identifican y pueden ser objeto posteriormente.

5. ¿Hay guardabosques que sean ex guerrilleros?

F2. No, son personas de la comunidad.

F1. El único trabajo que se hizo el año antepasado son los viveros.

F2. El año antepasado se hizo un convenio con el Ministerio para establecer unos viveros en cinco municipios, Cáceres, Ituango, Briceño, Remedios y Anorí.

F1. La idea era que esos viveros se hicieran con personal desmovilizado, sé que en algunas zonas se pudo hacer con ellos. El año pasado se hizo una evaluación para ver cómo iban los viveros y no fue muy buena. Aunque en la sembratón se utilizó material forestal de algunos de esos viveros, pero ya están en manejo de las administraciones municipales. Pero no puedo asegurar o establecer si es un trabajo con desmovilizados o con víctimas.

El Plan de Ordenación Forestal es otra acción en este momento se encuentra formulado, pero sin aprobación ya que está en la fase de revisión.

6. ¿Cómo ha sido la articulación entre el Plan Regional para el Cambio Climático y los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET- y las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional- PART- en las territoriales Panzenú, Zenufaná y Tahamíes?

FI. Hay acciones que coinciden porque estos planes los trabajo el departamento. Te explico cómo se hizo, nosotros dentro del PGAR nos pusimos como meta desarrollar un plan regional de cambio climático. Cuando empezamos nos encontramos con que Corpouraba ya lo tenía listo, que Cornare ya lo estaba formulando y lo tenía muy adelantado, y que Área Metropolitana tenía unos adelantos.

Entonces nosotros empezamos, y cuando empezamos nos unimos con la Gobernación y ellos nos aportaron recursos y pudimos terminar con esto. Esto fue la gran base para que la Gobernación hiciera un plan departamental, es decir, lo que hizo fue articular este plan regional nuestro con los otros dos planes regionales de Corpouraba, Cornare y con lo que había hecho el Área. Por lo tanto, no es ilógico que, estando este plan tan fresco, la Gobernación aprovechara para incluir dentro de las líneas del PDET lo que nosotros veníamos manejando.

Incluso ahora estamos haciendo lo mismo con el PGAR nuevo, estamos tomando la información del IPCC nueva y estamos tomando esto que es lo más fresco que tenemos del plan para hacer la articulación con el plan de gestión. Por lo tanto, en el departamento sí hay armonía en ese sentido, sí hay líneas que articulan.

7. La implementación de los PDET, como tiene recursos propios, ¿serviría a la vez para desarrollar parte de las estrategias de Corantioquia? Porque son estrategias iguales...

FI. Sí, pero es importante saber que los PDET le están sirviendo al país actualmente es para presentación de proyectos. Se sabe que dentro de estos PDET lo que ellos hicieron fue reunir a los departamentos por zonas, por eso están nuestros municipios, y solicitaron un crédito con el BID y a finales de julio hicieron un proceso de convocatoria para que se presentaran proyectos a esa bolsa. Obviamente, están entrelazados y se van a empezar a ejecutar los recursos con base a esa priorización que hubo de proyectos. Por parte de la corporación se presentó Gestión ambiental con un proyecto que es para negocios verdes y pagos por servicios ambientales.

Acá en algunas zonas se está implementando la estrategia por servicios ambientales, lo que pasa es que creo no en las zonas que se están trabajando en esta entrevista, pero sí se están desarrollando sobre todo con áreas protegidas nuestras.

8. ¿Cuál es el mayor aporte de la implementación del Plan Regional para el Cambio Climático para la construcción de paz territorial y paz ambiental en las territoriales Panzenú, Zenufaná y Tahamíes?

FI. Anteriormente no se pensó en esto cuando se planteó el Plan Regional para el Cambio Climático, ahora sí hay un nexo que son las líneas que están dentro del PDET que van en relación con esto. Es muy claro que van muy enfocadas al cambio climático y está bien, ya que es enlazar una zona que está tan afectada por el cambio climático y que según el Plan se va a afectar mucho más, porque lo que se dice es que se va a dar una ola de desertificación que viene desde la Costa Atlántica y va a llegar hasta el Bajo Cauca en 2040.

Por ende, es una zona que se va a ver muy afectada más todo el conflicto interno que ya de por sí la ha afectado notoriamente. Pero hoy no tengo la información, tenemos que estudiarlo.

9. ¿Creen que esta zona va a estar a largo o mediano plazo adaptada a cambio climático?

FI. Se tiene que hacer, sobre todo con la zona del Bajo Cauca, pero va a requerir mucho compromiso desde el área de la minería ilegal, porque está desbordado, hace poco vi unas imágenes satelitales de la Fuerza Aérea y la deforestación por minería ilegal es altísima y en zonas neurálgicas y de mucho valor ambiental.

10. ¿Hay voluntad política en el departamento?

F2. Podría decir que sí, por lo que se habla, pero es una situación muy complicada no es ni siquiera sólo del Ejército, tiene que ser de las instituciones que tengan presencia en la región para poder llevar a cabo un cambio en la tendencia tan complicada.

FI. Hay algo muy claro en este país y es que gran parte de la economía del país está fundamentada en los negocios ilícitos, el narcotráfico es la base económica de muchas

personas. En el Bajo Cauca en el último año recibieron una inyección, es decir, se volvieron a disparar los cultivos de coca en esta zona. Por ejemplo, se aumentó la producción de miel y se dice que puede ser que estén cubriendo los cultivos de coca con miel para evitar que las fumigaciones con el glifosato no afectan la hoja.

Así mismo, esta zona tiene presencia de diferentes grupos armados ilegales, entonces esa economía ilegal es muy difícil de atacarla con medidas de buenas intenciones.

11. ¿La comunidad tiene intención de cambiar?

FI. Las personas tienen toda la intención de cambiar, pero cuando está de por medio el hambre y el bolsillo las buenas intenciones se pierden, pero esto amerita un estudio más profundo. Esto teniendo en cuenta que Antioquia tiene más presencia institucional que Guaviare, no me imagino cómo se encuentra esta zona. Aunque hay zonas del Bajo Cauca que no cuenta con presencia institucional.

A esto hay que sumarle otro punto y es qué voluntad va a tener el actual Gobierno nacional si su caballo de batalla es que el Acuerdo de Paz está mal elaborado. Hay un decreto del Gobierno nacional que nos mostraron hace unos días que establece que puede haber aprovechamiento forestal de bosques productores -protectores y hasta protectores sin permiso previo-. Y sí eso es cierto estamos muy mal porque eso no se permitía antes. Yo espero que dentro del decreto se establezca en qué casos esto se puede aplicar, porque si no hay una delimitación o una condición la situación es realmente grave.

12. ¿En Ituango hay corredor?

FI. Sí, tiene una zona grande del Nudo de Paramillo. Hay un corredor del oso, pero ellos también se encuentran en zonas distantes como en Remedios que no hacen parte del corredor del oso.

13. ¿Puede establecerse que en Antioquia hay una fragmentación ecosistémica?

FI. Diría que sí, hay mucha fragmentación. Había una amplia biodiversidad y se ha fragmentado y por eso se encuentra en diferentes zonas, porque se fragmentaron esos grandes corredores que existían en las regiones y por eso quedaron zonas de biodiversidad en diferentes lugares.

Hay una investigación del Tecnológico en la que se establece que el cañón del río Cauca entre la Pintada e Ituango, que es un cañón que es un bosque seco tropical, en 2070 se espera que sea bosque húmedo tropical por el nivel de lluvia.

F2. Se está viendo si se pueden desarrollar acciones para que puedan establecerse algunas de estas zonas como áreas protegidas.

F1. El problema no es declararlas como áreas protegidas. Es decir, un proceso de declaratoria es complejo, implica grandes trámites con la comunidad, así como concertación, pero lo más grave es la administración de esas áreas, ya que después de declararlas la pregunta es ¿cómo entrar a administrálas? Eso es lo más complejo. Se hace la delimitación, la declaratoria y posteriormente se debe realizar un plan de manejo, esa ejecutoria del plan de manejo es quizás lo más difícil porque amerita recursos.

14. ¿Cómo Corporación pueden apelar a recursos a través de cooperación internacional?

F1. Sí, pero no hay muchos ejercicios exitosos en la corporación. Incluso la Corporación tuvo una oficina de cooperación internacional hasta el 2012, cuando la nueva administración decidió manejarlo de otra manera.

15. Y, ¿ahora con lo que se tiene de cambio climático?

F1. Allí hay una opción grande, pero me imagino que se va a crear una oficina de gestión internacional. Por ejemplo, no somos directamente nosotros, pero estamos co-avalando un proyecto a raíz de un asunto que sucede en Puerto Boyacá, que no es nuestra jurisdicción. Al frente de la zona urbana de Puerto Boyacá queda Puerto Perales que es de Cornare pero aguas abajo, en la margen derecha del río Magdalena hay un corregimiento de Puerto Boyacá que se llama Puerto Serviez y al frente de este puerto queda Puerto Nare que hace parte de nuestra jurisdicción-.

Hay un problema muy grande en la zona urbana de Puerto Boyacá y en Puerto Serviez, entonces varias entidades del país como el Ministerio, Ideam, IGAC, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, Corpoboyacá, Cornare, Corpomagdalena, Corantioquia, nos hicieron una acción popular y el juez decidió englobarnos a todos en

dicha acción. Por lo tanto, se va a hacer un estudio de detalle frente a riesgos por inundación de más o menos 56 km del río Magdalena y 2 km al lado y lado de la margen. Esto se presentó para aplicar a recursos internacional, no recuerdo la línea, igual se aplicó, pero se designó que toda la gestión la hiciera Puerto Boyacá.

16. ¿Es posible hacer gestión forestal en Antioquia en la zona de gestión forestal sostenible?

F1. La corporación como tal no volvió a hacer ese tipo de proyectos.

F2. Fueron experiencias con buenos resultados, pero muy difíciles de sostener en el tiempo, por temas de recursos y políticas de las administraciones.

F1. Creo que se debe más a políticas administrativas. Siempre que llega una administración llega con ideas nuevas y siempre buscan dejar su marca diferenciadora frente a lo que se venía presentando en el gobierno anterior. No buscan una continuidad, sino una nueva marca y al hacer esto aprovechan para desechar lo que no les gusta, y muchas veces lo que no les gusta es sustancial y terminan cambiando todo el sistema y eso es muy complejo. Por lo tanto, considero que el país necesita tener unas políticas a largo plazo que se continúen no sólo en el discurso, sino en la aplicación.

Por eso hace un momento expresaba la dificultad que tiene la aplicación de estos planes, todo por un gobierno que lo primero que dice es que la génesis de esto está mal. Así pasa siempre en Colombia, porque no hay una política de continuidad. Lo único que ha sido continuo es el manejo de la economía, siempre se ha buscado que los empresarios se fortalezcan por muchos medios como la exención de impuestos, con la finalidad de que ellos generen empleos mal remunerados, eso sí que ha tenido continuidad en el país. Por eso las grandes líneas económicas no están tan mal en el país, pero sus resultados para lo social qué tan buenos son es la pregunta.

Yo no me explico cómo en un país que pasó por un conflicto como el nuestro, se da la oportunidad de un proceso de paz, se implementa un acuerdo, a la par del acuerdo trazan una gran cantidad de líneas que son positivas, como los PDET. Pero cuando se vota en el plebiscito esto se cae, el problema es que si no todos participan unos pocos son

los que toman las decisiones en el país. Por ende, yo sí soy muy pesimista las cifras lo demuestran.

Tarea de mi parte quedan muchas y me parece buena idea que haya un derecho de petición de tu parte que se radique para poder solicitar la información a las personas encargadas.

17. Dos preguntas más, ¿esto hace parte de los nodos regionales de cambio climático del Ministerio?

FI. Con los nodos hay un asunto muy interesante y es que en el país se organizaron territorialmente de forma muy extraña. Ahora los únicos nodos que son un departamento son Antioquia y Chocó y coinciden exactamente con los departamentos, pero antes el nodo Antioquia no tenía a Corpouraba ya que estaba con Chocó. Pero los nodos no han funcionado lo suficientemente bien porque no están claras las responsabilidades, entonces en Antioquia cuando empezaron los nodos, se formaron secretarías técnicas que se fueron rotando año tras año en diferentes responsables.

Cuando llegó la secretaría técnica a la Gobernación ya estaba sobre la mesa que Corpouraba y Cornare estaban construyendo, entonces Corantioquia le llevó la propuesta a la Gobernación. Entonces se tomó la determinación de hacer el ajuste entre los cuatro para desarrollar el Plan del departamento. Con esto se ha cumplido con parte de lo que se tiene que hacer, puesto que se hizo previo a la ley nacional que exige tener un plan de cambio climático a nivel departamental. Pero, creo que se ha quedado corto debido a que no ha tenido una secretaría técnica clara, sino que se va rotando, así mismo, por el cambio de administraciones.

Cuando empezó la anterior gobernación no querían participar en el Nodo. Al final empezaron a participar y se logró la generación de recursos para este fin. Con la nueva administración se logró la materialización. Al principio íbamos siete personas a las reuniones del Nodo, por ejemplo, de la Corporación empezó asistiendo una persona, cuando se fue empecé a ir yo, luego otro compañero me remplazó y él estuvo más tiempo ejerciendo esa función, aunque se fue de la corporación y no se ha definido quién va a acudir a las reuniones.

Lo anterior demuestra que no ha existido continuidad en la participación. En las reuniones siempre se veían las mismas personas, pero eran muy pocas. Lo que se espera

es que se materialicen todas las estrategias, por ejemplo, nosotros hemos ejecutado medidas de adaptación y prevención como áreas protegidas, gestión de los residuos sólidos, gestión del agua, temas de reforestación, todos lo referente con gestión del riesgo se está ejecutando, pero hay líneas que nos quedan al margen, por ejemplo, nos queda muy difícil regular el sector transporte e ir más allá de motivarlo y proponerle buenas acciones.

El departamento ha dado pasos, casi todo el departamento funciona con luces LED. Ya otra meta es que en los hogares se use iluminación LED, pero son temas de sensibilización que no son tan fáciles de medir.

18. ¿Las zonas protegidas a cargo de Corantioquia cuentan con personal que las proteja como en parques naturales?

FI. Los guardabosques. Ellos están en 36 o 39 municipios donde se encuentran las zonas protegidas y donde hay sistemas locales de áreas protegidas. Son personas de la comunidad que se han capacitado, dentro de sus tareas está brindar capacitación y sensibilización a la comunidad. Esta es una estrategia que la corporación viene implementando hace algunos años en varios municipios. Lo cual aporta a la disminución de la deforestación y a la reducción de emisión de gases de efecto invernadero.

Con el análisis del Plan de Gestión Ambiental Regional, una persona que nos está asesorando nos generó un cuestionamiento muy importante y es que nosotros establecemos que un poco más del 30% de las emisiones de GEI lo generan el sector ganadero y agropecuario y esos sectores frente al PIB de la región sólo representan el 2%, entonces, ¿vale la pena seguir enfocándose en esos sectores? Para nosotros fue un análisis muy interesante. Esta misma persona nos dice que tenemos un sector financiero que aporta más del 30% al PIB, pero la generación de emisiones es mínima y que el meollo del asunto está en la creación de políticas que incentive a un sector y que rebote al otro de forma positiva. Por ejemplo, no se le puede decir a las entidades financieras de manera directa que les reduzcan los créditos a los ganaderos que tengan sistemas silvopastoriles, pero sí puede sensibilizarlos para que lo hagan. En la región hay dos entidades bancarias que sacaron una línea con tasas de interés más bajas para los proyectos de vivienda sostenible. Es importante equilibrar cuánto produzco y cuánto genero.

Anexo 2b. Respuestas al derecho de petición

1. ¿El plan de zonificación ambiental del territorio coincide con el que realizó el Ministerio de Ambiente de Zonificación Ambiental Participativa?

El plan de zonificación ambiental del territorio de la corporación tiene en cuenta 19 unidades de análisis integral, las cuales se definieron en su momento por características comunes, como las geoformas, el paisaje, entre otros. El que realizó el Ministerio de Ambiente de Zonificación Ambiental Participativa, se realizó con otra metodología y no coincide con la zonificación de la Corporación.

2. ¿Cuál es el estado de implementación del Eje temático 1 y 3 en las territoriales Panzenú, Zenufaná y Tahamíes?

El PRCC de CORANTIOQUIA fue adoptado mediante la resolución N°040-RES1812-6792 del 4 de diciembre de 2018 y aunque ya se venían implementando algunas acciones contempladas en los ejes temáticos 1 y 3 en todo el territorio corporativo incluyendo las territoriales Panzenú, Zenufaná y Tahamíes, hay que tener en cuenta que este año 2019 será el primer año de su implementación.

Sin embargo, gracias a las acciones desarrolladas en temas de gestión Integral del riesgo, áreas Protegidas (desde su declaratoria, hasta la formulación de los respectivos planes de manejo, y algunas acciones de administración), gestión de los residuos sólidos, pagos por servicios ambientales, gestión de ecosistemas estratégicos (paramos y humedales), gestión del recurso hídrico, es posible decir que se ha avanzado en los siguientes porcentajes de implementación de los ejes temáticos 1 y 3 en las respectivas territoriales.

Eje Temático	% implementación Territorial Panzenú	% implementación Territorial Zenufaná	% implementación Territorial Tahamíes
Hábitat Natural y ruralidad	15%	20%	25%
Desarrollo urbano	10%	10%	15%

3. ¿Cuáles son los procesos de gobernanza forestal y cómo funcionan?

Con el fin de aclarar sus inquietudes, nos permitimos informarle que la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia - CORANTIOQUIA en su Plan de Acción 2016-2019, desarrolla e implementa proyectos y mecanismos tendientes a mejorar la capacidad administrativa y el desempeño de la entidad que contribuyan a la prestación de un servicio con calidad.

Para empezar, los procesos de Gobernanza Forestal que implementa la Corporación hacen parte de una serie de acciones relacionadas al ejercicio de la autoridad ambiental, impulsados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, que buscan establecer unidad de criterio para la atención de trámites de aprovechamiento forestal, movilización de productos maderables y no maderables provenientes del bosque natural y su comercialización.

Para esto el MADS, por medio del proyecto Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia, publicó 4 protocolos que buscan orientar a autoridades ambientales, personas naturales y jurídicas, relacionadas con la aplicación de la legislación, el comercio forestal, mejorando su nivel de incidencia en la reducción de la ilegalidad y la promoción de la gestión forestal sostenible en los eslabones de la cadena forestal, con el fin de alcanzar la formalización del sector, estableciendo unas reglas de juego claras para la identificación de la procedencia legal y el comercio justo. Los protocolos podrá consultarlos en la página WEB corporativa a través de los enlaces:

- <http://www.corantioquia.gov.co/Paginas/VerContenido.aspx?List=MenuSuperior&item=61>

- <http://www.corantioquia.gov.co/Paginas/VerContenido.aspx?List=MenuInferior&item=390>

Como complemento, el MADS impulso el proyecto Consolidación de la Gobernanza Forestal en Colombia, con el cual se buscó el fortalecimiento de las Autoridades Ambientales con herramientas electrónicas, publicaciones, equipos y capacitación de funcionarios para hacer frente al creciente fenómeno de la deforestación en Colombia.

Entre las publicaciones se pueden consultar:

- Manual de Buenas prácticas en las industrias forestales.
- Guía de Compra y Consumo Responsable de Madera en Colombia.
- Guía de Cubicación de Madera.
- Cartilla Pacto por la Madera 2011

Anualmente en coordinación con la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS, se establece la programación de las acciones a implementar y el seguimiento a los avances ejecutados durante la vigencia anterior, tales como:

- Participación en Operativos Nacionales de control a la Movilización y Comercialización de productos maderables y no maderables provenientes del bosque natural y plantaciones forestales protectoras-productoras.
- Actualización del inventario de industrias forestales en jurisdicción de la corporación.
- Avances en la adopción, implementación y uso de los instrumentos de Gobernanza Forestal (Protocolos, Manuales, Guías, equipos, herramientas y Apps).
- Se adoptan e implementan los Esquemas de Reconocimiento, a la procedencia legal y de promoción hacia el manejo forestal sostenible, como un proceso voluntario de verificación y reconocimiento, que en jurisdicción de Corantioquia, busca identificar y destacar a los pequeños, medianos y grandes productores forestales que realizan aprovechamiento de bosque natural y empresas de transformación y comercialización de madera, a fin de reconocer la legalidad de sus operaciones y que además apuntan hacia la sostenibilidad del recurso forestal, visibilizándolos ante mercados selectivos y la sociedad civil que desee comprar estos productos con conciencia ambiental.

- Esquema de Reconocimiento a la Procedencia Legal y de Promoción hacia el Manejo Sostenible en el Aprovechamiento Forestal de Bosques Naturales.
- Esquema de Reconocimiento a las Empresas Forestales de Transformación y Comercialización de Productos Forestales.

4. ¿Cómo ha sido la articulación de la línea estratégica 3 “Sector agropecuario y forestal resiliente ante el cambio climático” con la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC) y la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques?

Aunque la Corporación desde siempre ha adelantado proyectos de reforestación a través de acciones de restauración (tanto activa como pasiva), de protección de microcuencas, de recuperación de áreas degradadas por minería o sobrepastoreo, y en otros tipos de proyecto, estas acciones no han sido articuladas ni a la ECDBC, ni a la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques.

Con la formulación y posterior implementación del nuevo Plan de Gestión ambiental regional –PGAR- y la incorporación dentro del mismo, de lo planteado en el PRCC, se espera que la línea estratégica 3 “sector agropecuario y forestal resiliente” y la ECDBC y la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques, puedan ser articuladas y de esta forma se puedan alcanzar las metas planteadas, tanto a nivel nacional como subregional.

5. ¿Cómo ha sido la articulación entre el Plan Regional para el Cambio Climático y los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET- y los Planes de Acción para la Transformación Regional- PART- en las territoriales Panzenú, Zenufaná y Tahamíes?

Esta articulación, desde la Corporación en lo particular, está por realizarse, ya que el PRCC Corporativo se comenzó a formular en el año 2016 y se terminó su formulación en los primeros meses del 2018. Es decir, cuando el PRCC se estaba formulando, apenas los PDET y los PART se empezaban a nombrar.

Para el caso del departamento de Antioquia en general, que ya tiene un Plan Departamental de Cambio Climático, esta articulación con los PDET es un poco más

concreta y visible. Valga resaltar que la articulación entre estos planes a raíz de las coyunturas políticas del país ha dependido y depende en gran medida de la voluntad política de las diversas administraciones departamentales y nacional.

6. ¿Cómo superar las barreras para la implementación que se identifican en el plan en materia económica, capacidad institucional y seguridad en las territoriales Panzenú, Zenufaná y Tahamíes?

Definitivamente para superar las barreras es imprescindible tratar de seducir a las empresas privadas a través de los gremios (lechero, agrícola, ganadero y minero) para que por medio de la implementación de aquellas medidas del PRCC que están articuladas a los planes integrales de gestión del cambio climático sectoriales (PIGCCS) se dé comienzo a la transformación de imaginarios principalmente en cuanto a la seguridad en las regiones y en lo concerniente a la capacidad institucional, tanto el Gobierno nacional como el gobierno departamental deben aumentar su presencia en las regiones, principalmente en la territorial Panzenú, porque en las otras dos territoriales la capacidad institucional tiene un poco más de peso.

En cuanto a lo económico es imprescindible atacar el tema de la ilegalidad, pero con medidas que atraigan a las comunidades que se han rentado de este tipo de actividades, con programas bien estructurados y que sean una alternativa real que les permita ganancias cercanas a las anteriores, pero sumadas a una mayor tranquilidad.

7. ¿Cuál es el mayor aporte de la implementación del Plan Regional para el Cambio Climático para la construcción de paz territorial y paz ambiental en las territoriales Panzenú, Zenufaná y Tahamíes?

El aporte de la implementación del Plan Regional para el Cambio Climático para la construcción de paz territorial y paz ambiental en las territoriales no fue un tema central de la formulación, sin embargo consideramos que, si se logran las metas establecidas en el PRCC, sobre todo en lo concerniente a la transformación de imaginarios productivos y el exagerado consumo de recursos naturales, se contribuiría en algo a frenar los daños ambientales en las territoriales, pero para esto se requiere que tanto los gremios, las comunidades y las instituciones del estado a todos los niveles, articulen su quehacer en la transformación del modelo de explotación del territorio, el empoderamiento de las

comunidades y se aumente la presencia institucional, con educación y oportunidades, de no suceder esto el panorama seguirá siendo preocupante tanto en lo ambiental como en la tranquilidad y legalidad de los pueblos.

Anexo 3. Entrevista representantes FCDS

1. ¿Por qué no llega eficientemente el Estado a los municipios priorizados de Guaviare?

Representante 1 [R1]. En primer lugar, es que Guaviare, que es la puerta de entrada a la Amazonía, empezó a ser entidad territorial a partir de la Constitución de 1991. Este es un primer elemento que diferencia su desarrollo institucional frente al del resto del país ya que, este departamento y sus municipios son nuevos. Además, nacieron con vicios de entrada propios de la centralización política, fiscal y administrativa; no se construyó sociedad, ni se asumió gobernanza sobre el territorio, sino que se construyó desde un centralismo. Es decir, desde una perspectiva de crear entidad territorial, pero sin un desarrollo que permitiese lo que ya existe en otras partes: una sociedad que se identifica con un territorio y que se identifica con una forma de hacer las cosas también en lo público.

Eso, por un lado, centralismos muy fuertes que continúan vigentes aun cuando la constitución erigió estos municipios como entidades territoriales. Y, lo segundo es que las fuentes originales de los recursos, las fuentes propias de los recursos de estos municipios y el departamento no se han desarrollado. Entonces, sí tenemos la misma estructura de provisión de recursos públicos, por ejemplo, el predial sin que allá haya catastro multipropósito. El tema del desarrollo de los sectores, como el caso del tercer sector de la economía, apenas está empezando a modificarse.

Por ende, cuándo se pregunta por qué no ha pasado es porque: (i.) El territorio es muy nuevo en términos de construcción social e institucional. (ii.) Se construye desde un centralismo muy fuerte sin un desarrollo que permitiese la identificación de una sociedad con un territorio, ni con una forma de hacer las cosas. (iii.) La apuesta del país por este territorio no ha sido bien pensada en qué hacer y cómo hacerlo. Es decir, no se ha pensado quiénes son, dónde están, en qué escenario territorial o ambiental se encuentran, no se ha pensado sobre la diversidad cultural. Esto se ha desconocido abruptamente y por tanto no se ha determinado de la manera correcta el ¿qué hacer?, el ¿cómo darle una identidad a este territorio que le marque sus propias posibilidades de desarrollo?. (iv.) Existen brechas interregionales que no se han saldado.

Representante 2 [R2]. Yo sumaría a esta respuesta la historia de la Amazonía. Durante un tiempo este territorio aparece en blanco en los mapas oficiales, comienza a tener relevancia por fenómenos extractivos de recursos que además son fenómenos supremamente violentos, en general. En el Guaviare, a pesar de que no soy experta en Miraflores, cuando comienza el auge de caucheros los caucheros comienzan a traer poblaciones indígenas de otras partes, muchas de las cuales vienen de Brasil.

R1. De hecho, Miraflores fue la capital del Guaviare, de esa provincia.

R2. Entonces comienza a verse el territorio desde ese lado extractivista, lo cual es violento en el sentido en que no hay una visión de territorio, ni de país hacia este lugar, sino una visión de despensa con todo el atropello hacia las comunidades que habitaban el territorio en ese momento.

En Miraflores comienzan a darse problemas grandes, las fincas caucheras al final se las terminan regalando a los caucheros colombianos. Luego, cuando se realiza el ordenamiento territorial, hay un gran problema y es que, los resguardos que se conformaron quedaron dejaron por dentro esas fincas caucheras. Desde el principio que se comienza a ordenar el territorio se hace de una manera poco delicada, sin planificación, sin concertación sin conversación con la gente.

En la década de los 20 comienza la Rubber a hacer exploraciones, las primeras carreteras las hace la compañía también en búsqueda de petróleo, entonces continua esa mirada de la despensa. Como es un territorio del cual se está sacando recursos, y como sucede en todos los lugares donde hay extracción petrolera, estas vías comienzan a ser un polo de colonización desordenada de las personas que vienen a trabajar con la compañía, pero que después se quedan y se va estableciendo sin ninguna visión de ordenamiento del territorio real.

Luego llega la época del conflicto Colombia- Perú, entonces las grandes olas de colonización están amarradas a extracción de recursos y, eso marca una tendencia fuerte de cómo el territorio se usa y se deja porque no hay una visión a largo plazo del territorio. Finalizando lo 60 el Estado colombiano, con todo lo referente a la guerra partidista, inicia unas olas de colonización dirigidas donde trae personas de todas partes: Huila, Cundinamarca, Tolima, entre otras. El Estado apoya a la gente hasta cierto punto, los trae

al Guaviare los deja allí, pero no hay una atención sostenida para que efectivamente las personas puedan tener una calidad de vida adecuada, obviamente invertir en territorios aislados es muy costoso para el Estado y las prioridades son otras.

Entonces nunca ha sido una prioridad del Estado, lleva a la gente, la deja allí, la endeuda. Las personas hacen lo que pueden y comienza este fenómeno donde el territorio se va ‘civilizando’ ya que, empieza este fenómeno cada vez más fuerte de: ‘abro aquí, vendo esta finca, me voy más allá’. Y bajo ese ciclo se presentaron dinámicas fuertes de acumulación de tierras y economías ilegales desde el principio, que son que son el escenario perfecto para un caldo de cultivo que después no se puede controlar.

Las personas están afectadas realmente, las llevan a un territorio sin un apoyo real y llega la ola de la coca con una fuerza absoluta, la cual tiene, aproximadamente, dos décadas de gran auge en el Guaviare. En nuestra opinión, la coca tiene unas consecuencias ambientales pequeñas ya que, al final son unos cultivos pequeños -con algunas excepciones-, pero son cultivos de dos, seis hectáreas. El quid es que este cultivo trae una gran cantidad de dinámicas sociales, por un lado, llegan personas de todas partes, personas que no tienen ningún tipo de apego al territorio, sino que van a trabajar, a conseguir sustento y posteriormente se van. Por otro lado, hay una vida de lujo, las personas no invierten el dinero de manera juiciosa, se lo gastan en alcohol, mujeres, joyas y cuando se acaba la bonanza se dan cuenta que no tienen nada.

También esa cultura de la coca crea un nexo muy fuerte con grupos armados ilegales, las FARC tiene una presencia muy fuerte en el territorio durante mucho tiempo y las relaciones sociales se construyen entre estas dos autoridades: las comunitarias y las de la guerrilla. Evidentemente, la forma en la que el Estado reacciona es de forma punitiva y militar. Para la gente el Estado siempre ha sido no el que da la mano sino el que entra a tener acciones violentas, a tratar de ordenar algo que lleva mucho tiempo ‘caldeándose’. La relación entre el Estado y la gente es regular, la gente ha sentido generación tras generación un apoyo más constante por parte de la guerrilla

Ahora el Estado sí está, el asunto es cómo está. Si vas a San José del Guaviare es una capital con una institucionalidad alta, es decir, frente al número de instituciones. Si revisas cuántas ONG’S hay en el territorio, hay varias; cooperación internacional también hay un número importante; tiene su gobernación, su alcalde. Es un territorio demasiado joven, pero que siempre ha tenido esa cultura de la ilegalidad y es importante quién es el

Estado que está hoy en Guaviare. Su gobernador es una persona que ha tenido vínculos con los paramilitares, con Carranza, es un gran acumulador de tierras, es una persona con investigaciones abiertas y no pasa nada, tiene mucho poder y maneja el departamento como su finca.

Hay una relación muy violenta con los pueblos indígenas que eran los originarios en este territorio. La mayoría de los campesinos son de origen andino, y ellos llegan a transformar en el entorno en lo que ellos conocen. Es decir, tienen una relación con un territorio que no conocen, ellos no conocen la selva, no conocen el asaí. Ellos conocen lo agrícola y las vacas, y, por ende, lo que tratan de hacer es transformar su entorno según sus conocimientos. Esto ocasionó el desplazamiento de pueblos indígenas y en general unas relaciones complicadas entre ellos. Por ende, es un territorio conflictivo no porque la gente sea mala sino, porque las cosas se dieron de esta manera al principio y la forma de actuar del Estado ha sido muy errática.

RI. Hay varios puntos que vale la pena pensar sobre esas dinámicas de poblamiento en el Guaviare y sus municipios. Primero que prefigura una existencia de poblaciones indígenas nómadas y seminómadas, es decir que no tenían ningún asentamiento estable. Tanto los Nukak Maku -que son un pueblo emblemático por lo que no debe pasar con un pueblo indígena en un contexto como el colombiano y ni occidente, donde estamos protegiendo los derechos de los pueblos indígenas desde hace mucho tiempo, pero no pasa nada-, como los Jiw se movían entre selva y sabana. Ellos han sido pueblos seminómadas, no había un sedentarismo. Luego estas migraciones que se acaban de mencionar y que generan en el Guaviare un repoblamiento, también ocasionaron un sedentarismo obligado desde la perspectiva de nuestro modelo de ocupación y uso del suelo.

Otro elemento es que hay una característica sobre todo en dos municipios del Guaviare que es muy importante para definir el qué hacer, el cómo hacer y el que no hacer. Específicamente es el caso de Calamar y de Miraflores, los dos municipios más grandes del departamento pero que, son los municipios que están en reserva forestal. Es decir, no hay un área levantada que permita lo que se hace en el resto del país, sino que hay una Ley Segunda sobre esos territorios. Y, en el caso de Miraflores este municipio en general está cobijado por esta figura, y si no está cobijado por esta lo está por el parque

Chiribiquete, por la Reserva Nukak y por resguardos indígenas. Por lo tanto, el área susceptible de poblamiento colono y campesino, y digamos desde una perspectiva de la propiedad privada, es muy escaso. Pero ahí ha pasado de todo.

Calamar está en la misma situación y tiene la mayor cantidad del área junto con Solano, Caquetá, en el parque manglar del país que es Chiribiquete. Esas condiciones son importantísimas, qué es el ordenamiento ambiental del territorio, en función de qué Estado es el que está allí y qué es lo que se puede hacer.

R2. Esos son elementos claves porque desde una perspectiva muy amplia habla mucho de la relación que tiene el Estado colombiano con el ambiente, hacia el territorio y hacia la Amazonía. Primero una mirada extractivista, luego establecen una reserva natural, pero después dicen “hay que ocuparlo”. Entonces es la esquizofrenia del Estado que de lo ambiental se encarga el ministerio -que es el que menos recursos tiene-, y al final se convierte dentro del mismo Estado en enemigos internos ya que, por un lado, el sector ambiental quiere proteger, pero el sector productivo está empujando. Si le preguntas a un alcalde de Solano, Miraflores o Calamar, siempre están diciendo “esto es un desastre, si todo es área protegida yo no puedo hacer nada”. Entonces, el tema ambiental se ve como algo que genera problema y no que potencializa, y esto pasa en todo el territorio de la Amazonía.

Lo otro es que los procesos de ordenamiento dirigidos desde el Estado no conversan con los procesos de ordenamiento *insitu* que va haciendo la población residente y, al final, terminan existiendo grandes conflictos. Lo anterior porque la gente no está asentada en la figura de ordenamiento que debería, sino que está inmersa en reserva, en parque, es decir, en las diferentes figuras de ordenamiento que además son muy complejas, que incluso no se puede reconocer en el territorio.

Por ejemplo, si vas caminando por el territorio no sabes cuál es el límite entre preservación y uso sostenible, entonces en la vida real es complicado y hace que la gente no sienta el Estado como algo sólido que se proyecta y que trabaja en conjunto, sino que se contradicen entre instituciones ya que cada una dice algo diferente. De esta forma vemos que el Estado si está, pero de manera desordenada y con prioridades que no son amazónicas.

2. ¿Cuáles son las diferentes visiones o modelos de desarrollo que existen sobre el uso del suelo en el departamento?

R2. Yo voy a terminar con la historia y es que cuando comienza la época fuerte de la coca, hay un problema de consecuencias ambientales muy grandes y es cuando comienza la época de las fumigaciones. Las fumigaciones evidentemente no discriminan, queman cultivos de todo tipo y dejan la tierra en un estado difícil, una de las consecuencias de la lucha contra la coca, de la forma en que Colombia lo ha hecho es que se aumenta la ganadería.

A finales de los 90 el Gobierno nacional y departamental comienza a invertir recursos muy seriamente fomentando la actividad ganadera en el Guaviare. Este departamento tiene unos suelos de vocación forestal entonces evidentemente la actividad ganadera requiere de demasiado territorio para que pueda darse. La capacidad de carga en el Guaviare es de una hectárea por una vaca, de hecho 0,9 cabeza de ganado no alcanza a ser una, eso sí hay agua porque si no lo hay podría ser menor.

Entonces la ganadería en el 2000 comienza a ser una actividad muy importante para la economía del Guaviare y los recursos públicos van enfocados a fortalecer esa economía, lo que es absurdo ya que es la madre de la deforestación en el Guaviare, no es la coca, eso es evidente. Entonces la ganadería no tiene nada que ver con el territorio. Desde el año pasado, y que es algo que recientemente se ha comenzado a evidenciar es que, están mecanizando tierras para hacer cultivos industriales de plátano, maíz y arroz en algunas zonas, que claramente tampoco van en el territorio. En el caso de la palma, esta no se da en estas tierras y por esto llega hasta el Meta muy fuerte, aun así, ha intentado ingresar con fuerza al Guaviare, pero no ha podido.

Aunque el gobernador actual ha hecho mucha fuerza en fomentar los cultivos de palma. Hicimos un sobrevuelo la semana pasada y ya estamos viendo el municipio de San José de Guaviare acercándose cada vez más a la zona de reserva natural con grandes cultivos de palma. Es absurdo por muchas razones, entre ellas que la tierra no sirve para palma. Por ejemplo, vimos cultivos inundados y un cultivo de palma que se inunda se daña; in embargo, siguen intentándolo. Incluso vimos cultivos de palma a la orilla del río que está prohibido.

Hay un punto clave que sucede en Guaviare y es que es un territorio estratégico de conexión con otros territorios, por lo tanto, la infraestructura y el plan vial para el país

en el Guaviare es fundamental por lo que están invirtiendo en carreteras que tienen grandes cantidades de problemas ambientales sin la atención que debería tener una construcción de infraestructura en territorios como estos. De tal manera, este plan vial acarrea consecuencias sociales que están unidas al poblamiento del territorio de una forma desordenada.

Hay una carretera que existe hace tiempo desde la década de los 20. La Rubber hizo una carretera de Miraflores a Calamar de extracción petrolera, esa carretera luego la tomó la guerrilla de las FARC-EP y por allí se desplazaba, esa carretera es ilegal dentro del ordenamiento territorial pues es una reserva forestal y allí no pueden existir carreteras. Sin embargo, la gobernación y los gobiernos municipales están invirtiendo dinero en el mejoramiento de esa carretera porque ellos dicen que Miraflores no se puede desarrollar sin esa vía. De esta manera se vuelve a la misma discusión el Estado dice esto se protege, pero son ellos mismos los que violan la ley.

Entonces está Vaupés que tiene un potencial minero importante, están Putumayo y Caquetá que tienen un potencial petrolero muy grande y evidentemente esa materia prima se debe transportar. ¿Cómo lo hacemos? Abriendo carreteras que comuniquen con Venezuela, con Ecuador, con Perú y el departamento del Guaviare es estratégico en esa conexión.

RI. En las visiones que hay sobre uso del suelo, primero se encuentra la dinámica sobre todo de una impronta cultural muy fuerte de los llanos orientales. Guaviare no es Amazonía en muchas cosas, Guaviare es visto más bien como la prolongación del llano, entonces culturalmente este factor también tiene una impronta en ese uso del suelo.

Otro elemento es que, en esos recambios, aprovechando las crisis de los ciclos económicos de la coca se ha intentado plantear modelos alternativos como la agroforestería o el sistema silvopastoril. El SINCHI ha sido uno de los fuertes referentes en función de buscar alternativas al modelo ganadero simple o a la sustitución de cultivos de uso ilícito y en esa línea hay alternativas. Por ejemplo, hay una empresa que asocia más de 200 familias que están buscando que los frutos amazónicos sean realmente un referente de producción y de uso del suelo.

Así mismo, nosotros hemos venido colaborando con una serie de organizaciones a nivel local fundamentalmente en la zona del capricho, pero también hay otras que están

apoyando en Calamar cerca al parque Chiribiquete. La perspectiva de la forestería comunitaria, es decir cómo un nuevo modelo de uso del suelo ve el bosque en pie como una alternativa real, en términos económicos, no es fácil porque requiere sostenibilidad. Es un proceso que no se madura en uno, ni dos años, se madura mínimo en 20 años y eso requiere constancia y sostenibilidad, entonces ahí hay una apuesta y estamos jalonando.

R2. Guaviare hasta ahora está entendiendo que es amazónico y hasta ahora se está sintiendo orgulloso de serlo, por ende, es un proceso lento.

3. ¿Cuáles son los principales conflictos socioambientales derivados del uso del suelo y cómo se solucionan esos conflictos entre campesinos e indígenas?

RI. Entre campesinos e indígenas hay unas tensiones muy fuertes. El caso Nukak es un paragón de lo que son esas conflictividades que el mismo Estado ha contribuido a acentuar más que a resolver: un pueblo nómada al que le fue reconocido al momento del contacto inicial inmediatamente un resguardo. Entonces estamos hablando de que fue a la par el proceso de inclusión en la sociedad de un pueblo que no tenía una cultura del sedentarismo, ¿y por qué se dio? Obviamente porque fue despojado de su territorio.

¿Por qué llegaron los Nukak a ser contactados? Por despojo, realmente esa fue la razón. Y es un despojo de múltiples factores y dentro de ellos estaba la coca, la guerrilla, los paramilitares, la confrontación en un espacio fértil para ellos entre el llano y la selva. Eso significó que, efectivamente en esa dinámica de ocupación y de prolongación desde San José, y lo que se ha conocido como el área de asentamiento de desarrollo más dinámico entre San José y el Retorno, son más o menos 300.000 hectáreas. Entonces eso se ha prolongado y se ha ido dinamizando hacia la ganadería y ahora últimamente hacia cultivos agroindustriales, es decir, la mirada está puesta en esto.

Y se encuentra el Estado reconociendo veredas sobre un territorio indígena desprovisto de sus beneficiarios que son un pueblo que era nómada y que ahora está siendo sedentarizado a partir del asistencialismo del Estado.

RI. Los problemas son cotidianos. El Nukak es Nukak, es recolector y cazador y ellos están sedentarizados, alcoholizados, prostituidos, en fin, con grandes problemas, pero siguen siendo Nukak. Entonces, ellos van recogiendo palmas donde las encuentren y si

en su camino se encuentran una gallina la van a recoger porque es su cultura. Ellos son recolectores y no van a pesar “esto es propiedad privada no lo toco” o “es propiedad del Estado debo dejarlo quieto”, lo que hace que surjan confrontaciones muy violentas entre campesinos y Nukak, hay muertos, discusiones con machete, en general situaciones tensas donde nadie tiene la culpa realmente, porque el Nukak es Nukak y el campesino tiene el derecho a reclamar lo que es suyo. De tal manera que se dan discusiones diariamente y, además, son muy violentas.

3.1 ¿Las FARC ha intervenido en estos conflictos?

R2. Las FARC nunca se ha inmiscuido en los asuntos de los indígenas.

R1. Uno de los puntos en el Acuerdo de Paz que se puso concretamente en el capítulo étnico fue el reconocimiento a la territorialidad Nukak, y la necesidad efectivamente de que ellos retornen y se le restituyan derechos. Ese es un compromiso que las FARC incluyó, de alguna manera, está es su forma de resarcir el daño que han generado a este pueblo.

Retomando la pregunta número tres, con los Jiw y otros pueblos indígenas ha sido más complicado porque ellos tienen resguardos muy pequeños. Como han sido migrantes, no solamente en su condición de seminómadas sino también desplazados forzados desde otros territorios, por lo tanto, se han concentrado en resguardos muy pequeños y tienen ese tipo de conflictividades con sus vecindades.

R2. Es importante decir que las FARC tiene una responsabilidad enorme en el desplazamiento de los Nukak. Hoy en día dentro del resguardo Nukak, que ya no es habitado por Nukak, hay unos cultivos de coca de magnitudes industriales de hasta 300 hectáreas que claramente son de familias campesinas, además allí hay grandes sumas de dinero. El resguardo Nukak es intocable para ellos y están absolutamente desplazados de allí, con la gravedad que ellos por una cuestión cultural no pueden volver a lugares donde hubo muertes violentas de su gente, por lo tanto, no pueden volver al resguardo. Entonces la situación es muy grave con ellos.

A eso se suma a la falta de jerarquización al interior de los Nukak, no hay un representante del pueblo. Esto quiere decir que, concertar con ellos es difícil porque no

hay una autoridad y además no hablan español, les ha costado mucho trabajo insertarse a los códigos culturales nuestros. Tanto que, el dinero de transferencia nunca se les ha entregado, está guardada en el Tesoro de la nación. Ellos están en un deterioro total y hay una suma seguramente muy alta de dinero que no puede llegar a ellos porque no hay quién la maneje. El Estado ha tratado, se han hecho tres intentos fallidos de retorno, no se sabe cómo hacerlo no hay luces en este sentido.

RI. El caso que es reciente se dio durante el proceso de ampliación del Parque Nacional Serranía de Chiribiquete entre una comunidad indígena, que son los del resguardo de Itilla, y vecinos colonos. Había una conflictividad similar, por invasión o por el hurto de objetos, ese tipo de cosas estaban pasando hasta que se logró establecer un pacto de cómo tratar asuntos internos de familia, de comunidad, pero también cómo tratar asuntos del territorio común. Por lo tanto, se definió que los conflictos interculturales fuesen definidos y resueltos con la intervención de un tercero institucional: el Estado, y en este caso representado a través de PNN. Este es un ejemplo posible de manejo de conflictos socioambientales e interculturales y creemos que allí hay una apuesta.

Otro caso es el de Yaguará, que está en buena parte en el resguardo en Calamar. El Guaviare desconoce su existencia porque la gente entra al espacio que ocupaban, porque también fueron desplazados. Entonces, el Guaviare en ese sentido es tan diverso, que no se puede encontrar un único código de esas relaciones colono–campesinas con los indígenas.

En este momento hay unos procesos de restitución de derechos territoriales ya avanzados. En Guaviare debe haber por lo menos unos siete u ocho, incluyendo el de los Nukak, el de Yaguará, varios de los Jiw y en Miraflores. Eso genera también sus propias conflictividades, el hecho de que haya terceros ocupantes de un territorio previamente constituido como resguardo, al cual llegaron, pero no sabían o se hicieron los que no sabían que tenía esa figura ambiental. Por lo tanto, hay que restituir derechos territoriales, no es fácil, ¿dónde está la Agencia Nacional de Tierras realmente ayudando a resolver este tipo de conflictos?, que es la otra parte de esta dinámica de presencia del Estado. Varios de estos conflictos interculturales se definen efectivamente por la intervención de un tercero institucional que no está.

R2. Hay un tema que me gusta mucho y es Asoprosegua. Es una asociación campesina y ellos están haciendo una apuesta por comercializar frutos no maderables del bosque principalmente asaí y canangucha en segundo renglón. Los campesinos por la historia de ocupación vienen del Tolima, Boyacá, Cundinamarca, Huila y como ya lo dije no conocen la selva. Entonces, llegó un momento en que no tenían el conocimiento suficiente para saber cuándo estaba en su punto exacto el asaí e hicieron un acuerdo con los Nukak que sí conocen el bosque. Entonces los Nukak son los recolectores, quienes están pendientes de los frutos y los campesinos se encargan de la empresa, de las finanzas y eso ha sido un proceso de paz entre campesinos e indígenas muy bonito.

Aunque todo tiene problemas y el agravante acá es que la plata que se están ganando los Nukak -que fue en un momento mucha en cada cosecha- al final no los está fortaleciendo, sino que los está llevando a consumir trago o droga. Aun así, ese encuentro de distintos conocimientos es muy valioso y, cuando pensamos en forestería comunitaria y en la posibilidad de vivir del bosque, ahí hay un canal de comunicación real entre los conocimientos campesinos y los conocimientos indígenas.

Complementando lo que expresó **RI** sobre la Agencia Nacional de Tierras, es importante entender que en Guaviare no hay catastro rural multipropósito. Eso quiere decir que no sabemos de quién es la tierra, hay un modelo de desarrollo evidente que está halando hacia la acumulación de tierras. Es fundamental entender también que el municipio de San José del Guaviare tiene uno de los Gini más altos y un porcentaje altísimo de su territorio en reserva campesina. De hecho, fue la primera zona de reserva campesina del país en crearse y es en este momento la reserva con mayores índices de acumulación de la tierra. ¿Quién tiene esa tierra? Narcotraficantes -algunos de ellos están en la cárcel-, el gobernador, gente con mucho poder.

Hay veredas que son una sola finca, o dos fincas, que han desplazado a los campesinos que antes vivían ahí. El que se niega a vender queda encerrado entre grandes fincas, la escuela se acaba, la junta de acción comunal se acaba, entonces al final están obligados a vender. Estos campesinos tienen dos opciones: o se van con el dinero que les dieron y establecen un negocio en San José o en alguna ciudad chiquita, terminando en los cordones de miseria de esas ciudades. O, siguen metiéndose a zonas protegidas, en este caso a reserva forestal. No existe voluntad política de atacar estos modelos de concentración de tierras.

4. ¿Cómo puede ayudar el programa Zonas Futuras a cerrar la frontera agrícola en el departamento?

RI. La lógica del plan de desarrollo actual es que el agua, el territorio, la biodiversidad y las áreas protegidas son uno de los ejes estratégicos y la política de seguridad se organiza alrededor también de ello. Por lo que han definido Zonas Futuro que, además de la de Nariño, Tumaco, Bajo Cauca, Catatumbo y Guaviare, está Chiribiquete.

Entonces, Chiribiquete y su entorno son por lo menos ocho municipios y tres son PDET, que son el de Macarena – Guaviare, el del Caguán y el del Piedemonte, y pues habrá que ver. Para mí, lo primero que tendría que plantearse es justamente ¿qué es lo que han significado los procesos de planificación?, primero de ordenamiento del territorio tanto en lo ambiental como en lo territorial, y económico, ¿qué ha sido eso?

Segundo, ¿cuáles son las apuestas reales de las poblaciones locales? Ojalá les pregunten a las poblaciones locales qué es lo que quieren y no sé si están considerando esto en las Zonas Futuro. Tercero, es que ya hay efectivamente procesos en los que la gente ha dicho cuál es la apuesta, habría que buscarle la viabilidad y la factibilidad real de ejecución a ese tipo de iniciativas. Y, en esa lógica cuál es la gran pregunta de zonas futuro: ¿Es una estrategia de control territorial y social o es una estrategia de desarrollo sostenible? Si no se articulan ambos elementos va a ser más de lo mismo o peor.

Solamente una cosa frente al cierre de fronteras de agropecuarias. El caso del Guaviare, la UPRA al igual que plantea -como en el resto del país- que la línea es a partir de de la Ideam 2010. Entonces les dicen un momento porque es que la 2010 que es la que usted planteó tiene una gran diferencia con la 2016, que es la que hemos venido trabajando con las comunidades. Por ello, el cierre de frontera en el Guaviare lo han llamado la franja de estabilización de la frontera agrícola, que básicamente está entre la de 2010 y la de 2016. De tal manera que, allí hay una acción proactiva de las entidades territoriales y con el acompañamiento en este caso de nosotros también, de ver cómo ordenar territorio en función del cierre de frontera, pero con lo que hay allí realmente.

El otro elemento que está en esa apuesta es que la misma sentencia de la Corte Suprema de Justicia ordena que los municipios definan cuál es el esquema de ordenamiento territorial. Ese es uno de los ejes fundamentales. Yo diría que de los

municipios que tienen que entregar cuentas a la Corte a través de Tribunal Superior de Cundinamarca, el que más ha tenido avances en ese asunto puede ser Guaviare.

5. ¿El aumento de la temperatura también afectara los cultivos de coca y los cultivos agroindustriales?

R2. La coca es una planta muy resistente y ha sabido vencer los venenos. Es una planta que no es fácil de matar, entonces creo que la coca se puede acomodar a diversas situaciones. Con los cultivos de palma sí se están viendo problemas, tienen plagas nuevas, hongos nuevos que no saben manejar, pero no soy experta en ese tema.

R1. Yo creería que toda agricultura y sobre todo la que es a gran escala monocultivo, tiene consecuencias frente al cambio climático. Si bien han sido los generadores de buena parte de esos cambios, también han sufrido los rigores de ello.

6. ¿Ha existido cambio en las prácticas de regulación de la convivencia impuesta por el frente primero tras la firma del Acuerdo de Paz?

R2. Claro, eso ha sido muy difícil de manejar.

R1. La salida de las FARC y todo el proceso de cómo se han reincorporado a la sociedad estos excombatientes. Esa salida sí tuvo un efecto inicial muy interesante en las comunidades locales. En primer lugar, porque reconocieron que había un actor que regularizaba aún con armas, pero regularizaba cierto tipo de relaciones. En lo ambiental ese código de manejo de alguna forma se mantuvo hasta ahí y posteriormente se han roto esos códigos en los que había compromiso no solo de las FARC sino de las propias comunidades que no tuvieron con qué soportar la llegada de actores nuevos, como concentradores de propiedad, con mayores implicaciones en las economías no lícitas.

Entonces todo eso pasó, pero también pasó que las voces de esas comunidades locales se comenzaron a escuchar de otra manera, creemos que esos efectos han significado eso. Ahora lo que ha pasado con la recomposición de las disidencias, es que hay un temor enorme, se sabe que no es el Frente Primero, eso ya no existe, así los demás quieren dar a entender que sí existe, se sabe que hay unas nuevas líneas de mando.

R2. La presencia de estos grupos armados en Guaviare es evidente, como en otras zonas del país. Mientras se hizo el proceso de reincorporación de algunos combatientes, los que se quedaron iban organizando. Quedó un vacío de control territorial efectivo por parte del grupo armado, donde se aumentó la deforestación, la apropiación indebida de predios. Todo el orden anterior que existía con ellos no se mantuvo.

Además, la reorganización de este Frente Primero, que ahora no lo es, tiene unas líneas que no son iguales a las que había antes. Y lo que dice la gente, habrá que ver si eso es cierto o no, es que están haciendo alianzas con los que anteriormente eran enemigos y están trabajando en forma conjunta, entonces la línea política antigua está bastante desdibujada y todo se reduce al control territorial y de negocios. Incluso están ingresando familias a gran escala en zonas de ordenamiento territorial prohibidas como una estrategia de control territorial por parte de ellos. Esto es muy complicado puesto que, están violando los derechos de comunidades o individuos o pequeñas familias campesinas que no tienen mucho que ver con el tema, pero que se están enfrentando a esa nueva realidad.

De tal manera que, la situación de garantía de derechos para los habitantes de este territorio está siendo bastante difícil. Están nuevamente entre dos autoridades y está guerrilla -así la llaman en territorio-, tiene plata, tiene gente que está organizada y es peligrosa.

7. ¿Ellos han tenido algún tipo de incidencia en la promoción o restricción de ecoturismo en la zona?

R2. Las dos. Tuvieron restricción sobre toda La Lindosa, la cerraron en semana santa, pero fue por un conflicto interno de las comunidades que comenzaron a pelear entre ellas por el manejo de un área clave del turismo que es Cerro Azul. Y, por esas peleas entre ellos, llegó el comandante y les comunicó que si no podían ponerse de acuerdo entre ellos iban a prohibir ese lugar y así lo hicieron hasta que las comunidades no fueran capaces de volverse a organizar. Creo que ya se levantó la prohibición pero están ahí.

De igual forma, el Guaviare en este momento está abierto al turismo y no es el tipo de guerrilla que había en los 90 en las que movilizarse en carro generaba miedo, no están operando de esa manera.

RI. De hecho, la de Colinas está dentro de los intereses de los reincorporados y la línea política del partido Farc. En esa medida hay un planteamiento de desarrollo del turismo donde caben estos espacios territoriales.

8. ¿Se puede llegar a potencializar el ecoturismo nuevamente en el Guaviare?

R2. Sí, el ecoturismo tiene un problema y es que a pesar de que todo el territorio es perfecto para el turismo no tiene una regulación suficiente y lo que está generando son conflictos entre vecinos importante. Entonces se discute quién ordena, quién deja entrar, cuánto cobra, todos estos aspectos se están organizando y el departamento está haciendo un gran esfuerzo por intentar organizar este tema de la mejor manera.

RI. Los cuatro candidatos a la Gobernación han manifestado que el ecoturismo debe ser el centro de la matriz productiva del Guaviare.

9. ¿Una estrategia de conservación y adaptación climática puede ser la redefinición de parques por parte de las comunidades?

R2. Hay una confusión primaria y es que un Parque no se puede redelimitar hacia abajo, puede aumentarse, pero no disminuirse. Con Chiribiquete actualmente como es reciente esa línea todavía la están concertando, entendiendo que algunos conflictos, pero un Parque es un Parque. El distrito de manejo integrado que es otra figura grande dentro del territorio del Guaviare, en el municipio de San José, tiene problemas con su zonificación interna de hasta dónde va el uso. Es algo que se está trabajando, pero lo que nosotros creemos y la apuesta es que definitivamente el ordenamiento territorial y las figuras de ordenamiento territorial tienen que hacerse cada vez, de manera más contundente y real, con las comunidades.

Los parques nacionales tienen problemas que vienen arrastrando hace mucho tiempo. Caso Macarena con gente adentro porque no se hizo la concertación adecuada, hay problemas antiguos que no se han solucionado, pero la apuesta tanto de PNN como de las autoridades regionales, las CAR, la CDA, Corpoamazonia, en este caso es generar figuras de ordenamiento en conjunto con la población. Eso hasta ahora es un discurso lindo, que se está trabajando, hay una apuesta de hacer una reserva protegida regional de

uso y conservación no restrictiva como parque nacional en el área de La Lindoza, Capricho, Cerritos, Mirolindo, eso se está trabajando.

RI. Otro elemento no necesariamente en esa perspectiva de la delimitación, pero sí que es un planteamiento que nosotros hemos venido madurando: el uso de bosques públicos. Es decir, sin que se tenga que garantizar propiedad, cuáles son las posibilidades que tienen poblaciones locales -en este caso no indígenas, sino colono – campesinas- de utilizar el bosque en pie en función de un modelo diferente. Esto implica que obviamente no estamos hablando del sistema de áreas protegidas sino de reserva forestal, pero que son bosques públicos.

10. Desde la experiencia que ustedes han tendido ¿cómo se puede definir la paz territorial y paz ambiental?

RI. Si podemos usar sinónimos de esto es construcción social de territorio. Efectivamente es que la población local participe en las decisiones sobre hacia dónde se va, así mismo, que exista la posibilidad de esa articulación nación – territorio en esa presencia del Estado. No se puede desligar la visión del Ministerio de Agricultura, ni del Ministerio de Ambiente, que aquí ya tiene sus dificultades a nivel territorial entre la orientación de la política con lo que realmente se puede ejecutar de esa política pública en terreno. En otras palabras, es establecer cómo se puede armonizar.

Yo creería que el gran reto es el concepto de la resiliencia. Si no se maneja la perspectiva de que allí hay corredores de vida, que implican que entre esos biomas es necesario que siga existiendo esa dinámica de flujo. Pero también, de cómo estas poblaciones no podrán ser plenamente nucleadas, debido a que el territorio amazónico no da para grandes asentamientos y esos grandes asentamientos si se dan van a significar toda una necesidad de provisión de servicios que allí es difícil. Creo que paz territorial, paz ambiental, necesariamente pasa por repensar el modelo un modelo de ocupación de uso.

R2. Nosotros insistimos mucho en que, no habrá paz ambiental entretanto lo ambiental sea y solo se piense desde el sector ambiental. La paz ambiental tiene que estar acompañada de proyectos de desarrollo económico sostenibles reales. El modelo de áreas protegidas

estrictas, caso Chiribiquete, en la Amazonia se cerró. Mientras lo ambiental siga siendo altamente restrictivo no va a funcionar, se deben pensar modelos reales de conservación con gente adentro. No sabemos hacer concertación social con la gente, el Estado no está logrando el acompañamiento de sus propuestas de conservación con propuestas de desarrollo que a la gente le interese.

Si los bosques existen es porque la comunidad local los ha sabido manejar, y eso es un conocimiento que no estamos siendo capaces de colocar en funcionamiento del ordenamiento del territorio. Son apuestas grandes, a largo plazo y costosas que se están comenzando a asumir. Nos falta mucho camino para poder tener una paz ambiental, la cual pasa sí o sí por el bienestar de las comunidades y la satisfacción de sus derechos. Si eso no existe no hay posibilidades, menos aún si las comunidades siguen viendo a las corporaciones, al Ministerio y a las organizaciones ambientales como un estorbo, como instituciones que están en contra de su calidad de vida, menos.

Anexo 4. Entrevista funcionaria Gobernación del Guaviare.

1. ¿Cómo fue la participación de las comunidades en la construcción de los PDET?

La construcción de los PDET se hizo con una metodología establecida desde Bogotá que implicó una consulta directa a las comunidades que en cierta medida resultó interesante, pero también contraproducente. Es decir, la comunidad participó ampliamente gracias a los acercamientos directos que se realizaron en núcleos veredales, sin embargo, *se excluyó completamente la participación de la institucionalidad local y se partió de que todo lo que la comunidad planteaba frente a los PDET era verdad absoluta*. Esto generó a la postre un problema ya que se formaron dos bandos: el de la comunidad y el de las instituciones que no quiere apoyar todo lo que estas solicitan. Esto resultó inapropiado.

No obstante, la comunidad pudo participar y expresar sus anhelos, requerimientos y aspiraciones. Esto es fundamental ya que, en estos territorios se tiene cierta presencia estatal pero no de manera adecuada. Por ende, las solicitudes realizadas por la comunidad durante las jornadas PDET abarcan todo tipo de áreas, y los documentos municipales PDET, que son un listado de solicitudes de todo tipo, resultaron en algunos casos coherentes y en otros absolutamente incoherentes, pero eran peticiones realizadas por la comunidad que aprovechó la oportunidad que se les estaba dando de expresarse.

De esta forma, todos los requerimientos establecidos por la comunidad pasaron sin ningún filtro hasta allí, sin poder decirles eso está bien, eso está mal, nada. Sencillamente fue una colecta de solicitudes y, en ese sentido creo que hubiese sido mejor que les explicaran mucho más qué significaban los PDET, cuál era la articulación que estos iban a generar. La comunidad asumió en ese primer momento que les iba a llegar cualquier cantidad de recursos que les iba a permitir la consolidación de sus sueños.

2. ¿El filtro se hace cuando se realizan los planes de acción y transformación regional?

Sí, cuando se trabajó la regional Guaviare – Macarena. Allí hubo un enfrentamiento con la comunidad y con las instituciones debido a que en ese momento se les indicó que no se podía hacer todo lo que se estaba solicitando. De manera especial, todo lo que estaba relacionado con los temas de ordenamiento territorial o con definiciones de leyes

nacionales de los servicios en red. Además, porque especialmente en estos territorios no se busca generar más infraestructura sino utilizarla de manera adecuada.

3. ¿Qué son los servicios en red?

Por ejemplo, en el tema de salud hay unos niveles de prestación del servicio, y si alguien se lastima un dedo debería poder acudir a un centro de salud que se encuentre relativamente cercano a su lugar de residencia y a que se le atienda de manera adecuada. Pero, si la persona tiene controles prenatales debe haber un médico, así sea general, que pueda ofrecer este servicio. Esto implica un nivel superior de capacidad y si la situación es más grave debería existir la posibilidad de acudir a un especialista. Esto significa que cada sitio fortalezca su capacidad de prestación teniendo en cuenta el volumen de personas que puedan llegar a tener y el nivel de atención. Y es fundamental, además, que tengan la capacidad de enlazar con el siguiente nivel si el paciente así lo requiere.

En términos de educación funciona de la misma manera. Se supone que un niño o niña debe poder acceder a un servicio de educación que se encuentre cerca a su casa y en buenas condiciones ya que, la idea es que el niño o niña no deba abandonar su hogar para poder estudiar, esto sería hasta noveno grado. Posteriormente, debido a la necesidad de una planta de profesores y a una infraestructura más especializada el adolescente debería contar con acceso a un internado o a un buen sistema de transporte que le permita llegar hasta el plantel educativo. La educación técnica o tecnológica debe estar enfocada en centros poblados que cuenten con un buen servicio de internet, medios de comunicación y tecnología que permitan la prestación de un adecuado servicio y finalmente la universidad debe encontrarse en las capitales en las que se permita el acceso a la educación en medio de condiciones apropiadas.

Por ende, cada nivel debe fortalecerse constantemente frente a su capacidad de prestar un buen servicio en términos de infraestructura y también de capital humano, ese es el planteamiento de los servicios en red. Lo que para estas zonas tan dispersas de población no es sencillo ya que, por ejemplo, frente al departamento que se está abarcando se tiene una población urbana de alrededor de 65 mil personas de casi 100 mil habitantes que se tienen, lo que implica que casi 40.000 personas están dispersas en más de un millón de hectáreas. Claramente una dispersión muy grande, y en términos de prestación efectiva

de servicios implica un costo muy alto y por eso la importancia de fortalecer estos sistemas de red.

3. ¿Cómo fue la elaboración del Plan de Zonificación Ambiental?

El departamento del Guaviare tiene unas condiciones de zonificación muy particulares, ya tenía unos determinantes previos muy amplios: unas condiciones de parques naturales, de zona de ley segunda, de resguardos indígenas, de distrito de manejo, de POMCA, entre otros. Cuando se realizó la zonificación se volvió más complejo agregar más ejercicios, por esta razón el Ministerio estuvo tratando de sintetizar más que generar nuevas figuras, e hizo una propuesta ante los sectores ambientales del departamento que no fue muy bien recibida porque, lo que hacía era complejizar toda la lógica territorial que ya existe en términos ambientales. Entonces fue ajustándola hasta tener una nueva versión. Hasta el momento no han terminado ni entregado la versión final porque hay elementos que siguen en evaluación

4. ¿Qué son las Unidades Ambientales para la Paz y los Servicios Sociales?

En el marco de la Ley 1454 de 2011 que es la Ley de Ordenamiento Territorial, se les brindó a los departamentos unas competencias en el ordenamiento territorial y se normalizó la posibilidad de que los departamentos establecieran el instrumento POT. Guaviare desde hace varios años, desde el primer corte, había decidido hacer plan departamental porque tanto las condiciones de debilidad de los municipios, como la articulación de esquemas de transporte, económicos y ambientales, hacían que las cosas se manejaran de una manera subregional. Por lo tanto, se identificó como necesidad plantear un ordenamiento departamental. Con la Ley se toma la decisión de hacerlo y se empiezan a trabajar figuras y formas que permitan abordar la realidad territorial.

Una de esas realidades es el dinamismo y la inestabilidad de la frontera agrícola. Debido a esas condiciones es necesario asumir el dinamismo de la frontera, pero yendo más allá de los temas que planteó el Ministerio de Agricultura, que son netamente productivos. Por ende, primero se definió el borde de estabilización que, para efectos del Decreto de Frontera Agrícola, es el afinamiento de la frontera para el departamento. Luego se estableció el borde de estabilización, dándole en el marco del ordenamiento territorial un continuo que no maneja el Gobierno nacional, y con unas características y

unas condiciones que reconoce la ocupación, el ordenamiento y las determinantes que tiene. Sabemos que eso no es que de plumazo yo emita una orden y, uno se cumpla y dos tenga una estrategia real y efectiva para consolidar esa zona, y así evitar que las personas se muevan de ahí. Entonces, se desarrolló el instrumento UAPSS que son las ‘Unidades Ambientales para la Paz y los Servicios Sociales’. Como ya se dijo un instrumento de ordenamiento territorial, de planificación intermedia para suelo rural en frontera agrícola, en este caso un borde de estabilización.

5. ¿Ese borde de estabilización coincide con el plan de zonificación ambiental que elaboró el Ministerio?

Lo tiene de referente, hay unos cruces de información que permiten establecer el borde de estabilización entre los cuales están los elementos de zonificación.

6. ¿Este instrumento fue anterior al Acuerdo Final?

Se está construyendo de manera paralela. Sí se había hablado hace un tiempo un instrumento necesario para contener frontera, de hecho, desde hace más de 20 años se había generado una estrategia, no de una forma tan clara, pero sí se venía estableciendo la necesidad de consolidarlo. En el año 2014 se inició el trabajo en el Plan de Ordenamiento Departamental; en el año 2015 se organizó el pilotaje de las unidades ambientales para la paz y los servicios sociales; y, en el 2017 y 2018 se comenzó con el planteamiento del borde de estabilización y la definición de acuerdos para poder entender cuál era la forma más adecuada. En últimas lo que se realizó fue un pilotaje que permitiera desarrollar mucho mejor las acciones y figuras que fueran necesarias.

7. ¿Este plan de ordenamiento territorial se encuentra en internet?

No, por una razón. Ese plan de ordenamiento quedó concluido en 2018, pero durante ese año se emitió la sentencia y dicha sentencia ordenó la revisión en el marco de lo referente a deforestación y cambio climático. Entonces, un proceso que se consideraba que ya se iba a implementar pasó nuevamente a revisión haciendo que los documentos no puedan ser de carácter público. Esto es posible hasta que se hagan esos afinamientos que justamente es el proceso en el que nos encontramos actualmente.

Pero los elementos generales, incluso este que claramente es un elemento de contención de frontera agrícola y, por ende quiere evitar la deforestación, estaba en desarrollo. En otras palabras, sencillamente se sigue desarrollando mientras se establecen una serie de elementos nada sencillos, ya que quién dice cómo se controla la deforestación, si surge a partir de una opinión personal, institucional, quién debe generar ese marco a los territorios. Cada uno no podía puesto que hay que responder jurídicamente ante una Corte y había que crear todos esos elementos.

Recientemente el Ministerio entregó lineamientos a las corporaciones para que los volvieran determinantes. Las corporaciones los volvieron determinantes y ahora se encuentran en incorporación en los planes de ordenamiento, en el caso nuestro los que ya estaban formulados están en ajustes.

8. ¿Consideras que finalizando año serán de carácter público?

Se espera que así sea porque además se termina esta administración y es necesario contar con este documento. Se tiene incluso en estos días rendición de cuentas y muy seguramente se generarán demandas por parte de los entes de control sobre este tema.

9. ¿Por qué en vez de buscar apoyo a procesos de reforestación en los PDET, se pide es adelantar procesos de sustracción de reserva forestal?

La solicitud de sustracción de reserva forestal es muy anterior al Acuerdo de Paz. El proceso de solicitud de sustracción surgió en un APP de 2013, lo cual es un acta que se levanta cuando viene el presidente al territorio y se compromete a una serie de acciones. En este caso fue el presidente Santos quien vino durante su primer periodo y se comprometió a la realización de sustracción solicitada por la comunidad.

Realmente fue un ejercicio que contó con un estudio, pero era claro tanto para la ANT, como para el Ministerio de Ambiente y para nosotros que no se iba a hacer sustracción, pero el compromiso con la comunidad ya estaba hecho y el estudio permitía entender las dinámicas de estas zonas y de esta manera se hizo. Pero es muy claro para nosotros que no era la intencionalidad del Gobierno nacional realizar sustracción y en este momento no había nada referente a los PDET porque ni siquiera existían.

10. Una de las iniciativas del Pilar 1 de los PDET es propender por la reubicación voluntaria de familias campesinas y comunidades afrocolombianas que habitan PNN, ¿cómo va ese proceso?

En Guaviare son muy pocos. Hay unos que quedaron dentro de la ampliación de Chiribiquete y ellos tienen acuerdos, pero ese es el procedimiento regular que se hace cuando se realiza una ampliación y hay que hacer saneamiento del área protegida, la cual está en proceso. En el Guaviare hay dos Parques: la Reserva Natural Nukak y el Parque Chiribiquete, estos dos parques han recibido mucha ocupación ilegal en estos momentos. Sin embargo, no tengo muy claro cómo se maneja la reubicación ya que, ha sido algo que se ha presentado en los dos o tres últimos años y ha sido por motivo del cultivo de coca o de apropiación de tierras, entonces no es como en otras zonas que tienen ocupación incluso antes de haberse constituido como parques, acá la ocupación es muy reciente.

11. ¿Cómo va la implementación del PATR?

Hace unas semanas se llevó a cabo un trabajo en Villavicencio, donde se empezaba el proceso de articulación puesto que, esto implica unos arreglos institucionales. Ya hay una ordenanza del departamento donde se acoge la articulación de esos PDET con los PATR, están en el proceso de arreglo porque acá también se cuenta con PNIS. Entonces el plan implica que estos programas se articulen y actualmente se encuentran realizando los ajustes.

12. ¿Cuál es la percepción de la gente frente a su inmediato futuro? ¿El tema ambiental aparece dentro de sus preocupaciones? ¿Existe conocimiento sobre las consecuencias del cambio climático?

Aparece dentro de sus preocupaciones, pero como un limitante no como una preocupación de las consecuencias del deterioro ambiental. Desafortunadamente aún no es tan fuerte la conciencia ambiental, vienen de una preocupación mayor que es la subsistencia inmediata en procesos de sustitución de cultivos ilícitos. Entonces el tema ambiental cobra interés en los eventos, es decir, cuando estamos incendiados, cuando estamos inundados, se cobra conciencia de la consecuencia en el momento, pero no se es consciente, ni se asume responsabilidad sobre las causas. Es un proceso en el que estamos.

13. ¿Falta que pase una generación para que la población del Guaviare tenga más conciencia?

Totalmente, además por una razón y es que nosotros no somos de aquí', los que somos mayores de 30, 40 años no somos de aquí. La forma como nos relacionamos con el territorio es distinta, el no ser de aquí impidió que nos apropiáramos del territorio. Hasta no hace mucho la gente negaba ser de aquí, negaba haber nacido aquí, se reconocía más como llanero que amazónico. Ese tipo de cosas tienen un peso importante en la forma de relacionarse con el medio, y esto requiere obligatoriamente que se asuma el compromiso de la nueva generación al saber que esto es su casa. Y esto es muy diferente, que nuestros hijos y nuestros nietos digan "ah bueno esta es mi casa, es que yo no soy de donde es usted", esto tiene unas implicaciones muy diferentes en la forma como nos relacionamos con el entorno.

14. ¿Qué estrategias existen para mejorar la adaptabilidad climática de la población en el Guaviare?

En este momento se está construyendo el plan de cambio climático que normativamente es obligatorio asumirlo. Se encuentra justamente en construcción, pero hay una serie de lineamientos básicos que hay que identificar, entre esos, las condiciones de vulnerabilidad en términos de riesgos ambientales, la identificación de cambios en las condiciones climáticas.

La Amazonía particularmente no tiene un buen seguimiento a las condiciones climáticas y para todo el departamento del Guaviare solo hay una estación meteorológica y así es muy difícil hacer seguimiento. Sin embargo, bajo estas condiciones se construyen procesos, pero también implica, por un lado, reaccionar en términos tecnológicos a reconocer mejor las condiciones de cambio; y, por el otro, una adaptabilidad en términos de infraestructura en las zonas urbanas que es donde mayor riesgo se corre.

15. ¿Esto implica que debe existir no sólo mayor capital humano sino mayor capital económico y una ayuda nacional en la transferencia de tecnología?

Claro que sí, el dinero es el elemento que facilita, pero realmente lo que se requiere es recurso humano y tecnológico que ayude a definir líneas constructivas, líneas de restauración de las áreas degradadas, líneas de seguimiento de fenómenos como tornados

o tormentas eléctricas que no eran de esta zona y ahora se presentan y generan daños y muertes, y estamos lejos de estar preparados para esto.

Lo anterior requiere que se lleven registros y esto no existe por las condiciones tecnológicas; no sabemos por qué está pasando, qué los está generando, con qué frecuencia, cómo se puede reconocer antes de que sucedan. Este tipo de análisis no los tenemos. Tampoco hay un recurso humano que tenga la capacidad para realizar este análisis en el territorio. Trabajar en temas de gestión del riesgo y de cambio climático en el departamento se vuelve más un voluntariado, entonces no es la mejor forma de abordarlo.

Por otro lado, faltan temas de tecnología de infraestructura tanto de viviendas, de vías de todos esos elementos que permiten la adaptación a la nueva realidad que trae estos cambios.

16. ¿Cuáles son las principales estrategias e incentivos que existen por parte de la comunidad y las instituciones públicas y privadas para frenar la deforestación?

Formales apenas están en proceso de construcción, es claro que actualmente no se cuenta con este ejercicio definido, se está trabajando con la UAPPS justamente para que en las zonas de mayor potencial forestal se pueda hacer un mayor uso económico del bosque en pie. Creo que ese es un frente muy fuerte, generar un reconocimiento de la oportunidad que en términos forestales tiene el bosque de brindar un soporte económico a las comunidades, porque supuestamente es por dinero que lo tumban, por lo tanto, tiene que ser por dinero que lo dejen. Así mismo, se está trabajando en estrategias de formación ambiental, de educación, de cultura, de generar un nuevo modelo de desarrollo que sea abordado por los jóvenes.

17. ¿Las estrategias formales que se están creando para frenar la deforestación están compenetradas con el plan de cambio climático que también está en construcción?

Sí, de hecho, esa es una ventaja de contar con un equipo de trabajo pequeño ya que debemos articularnos para formalizar este tipo de elementos. En el Guaviare se cuenta con una construcción colectiva de temas muy fuerte, aquí todos participan en cada una de las estrategias o planes. Incluso el tema de UAPPS tiene un reconocimiento nacional y

eso formalizado no está, en este momento es solamente una propuesta de un departamento para consolidar frontera. Sin embargo, todos están pendientes de qué es lo que se está haciendo y es porque se cuenta con un trabajo articulado por muchas instituciones, organizaciones no gubernamentales, cooperación internacional, lo que se busca es que no sea un tema sólo de la Gobernación o de un equipo de trabajo.

18. ¿Cuándo será pública esta información?

En diciembre todo debe estar circulando, justamente por el cambio de administración.

19. ¿Cuál debería ser la estrategia integral del Estado para evitar que la frontera agrícola se siga expandiendo con las consecuencias ambientales y sociales que se derivan en este territorio? ¿El programa “Zonas Futuro” puede ser la panacea?

En primer lugar, personalmente no creo en ninguna panacea. Las realidades son muy variables cuando hay población a bordo, y aún más cuando se tiene una frontera como la amazónica. Creo que lo que se está proponiendo, lo proponemos con plena conciencia de que puede funcionar, por que recoge la realidad en pequeños grupos, no se está buscando cambiar la política mundial, sino de evaluar las necesidades locales de esas comunidades, como lo es el acceso a un restaurante escolar, a esos elementos de red que mencionaba anteriormente y de las lógicas de desarrollo económico, generando procesos de apropiación del bosque. Estas dos líneas son fundamentales.

Tú tienes que acercar el Estado en la prestación de servicios y tienes que generar un desarrollo económico a partir del bosque en pie, asumiendo su componente maderable y no maderable, para que la gente diga que vale más tener el bosque en pie que estarlo tumbando. Las zonas futuro son la propuesta de otro gobierno y duraran lo que dure el gobierno.

20. ¿El cambio en las lógicas de desarrollo y la apropiación del bosque en pie pueden ayudar a minimizar el conflicto que existe?

Totalmente. Es claro que la oferta de sostenimiento, la oferta de que la gente pueda vivir y aprovechar los recursos, sostenerse y generar unas condiciones de vida adecuadas son temas básicos. Ahora, eso no resuelve otros problemas que son tan impactantes o más como la pequeña tumba de los campesinos para la ganadería o hacer potreros, o para su

seguridad alimentaria. Hay otras condiciones de latifundismo, ilegalidad y usurpación de territorios y manejo de territorios que no se resuelven con esto. Estos deben tener unas acciones de control y de manejo judicial diferente.

21. ¿Qué ha pasado y que acciones se han implementado tras el fallo de la Corte Suprema de Justicia con la Sentencia T-622 de 2016?

Como territorio se ha liderado este proceso, particularmente, Guaviare ha jalonado el tema desde que salió la sentencia, siempre se ha querido dinamizar el proceso para que tanto los municipios como el departamento puedan tener sus planes de ordenamiento territorial y los puedan operar. Se han generados mesas de trabajo, se tiene la mesa de sentencia, el comité de ordenamiento territorial, es decir, se cuenta con unas instancias que permanentemente están demandando apoyo y generando propuestas para que se avance en el tema de la Corte, no es tan rápido como la Corte determinó, sería imposible de cumplir en la lógica legal.

Pero ha permitido que se tenga mayor visibilidad sobre el tema, obliga a toda la institucionalidad a generar acciones reales para concretar el tema, hay deficiencias indudablemente, pero para los ambientalistas es una ayuda muy grande la sentencia entendiendo que lleva a que todo el mundo hable sobre el tema y a generar estrategias para resolverlo.

22. ¿El resultado de la Sentencia T-622 de 2016 será positivo?

Sí y si se mantiene la presión más aún sobre todo con los nuevos gobiernos.

23. De acuerdo con tu experiencia, ¿cómo se puede definir la paz territorial y paz ambiental?

Son dos elementos de una misma lógica. En el Guaviare no se puede hablar de la paz territorial de manera separada a la paz ambiental, eso integra la paz. Los conflictos de territorio que aquí se viven los trajimos, cuando nuestros papás llegaron acá llegaron huyendo de algo, de la violencia, de la pobreza. El Guaviare se constituyó como un espacio para el escape de situaciones lesivas al interior del país y la reproducción de los conflictos que vivieron aquí fue por eso, porque traíamos la carga de la violencia de forma completa, conflictos sociales, conflictos de ilegalidad. Ese nivel de conflictividad afectó

al medio ambiente, pero curiosamente, cuando inició el proceso de paz fue cuando más afectado se vio el medio ambiente, esto por lógicas de gobernabilidad territorial.

Estoy totalmente segura de que a una paz no se puede llegar sin la otra. En un espacio en el que se encontraban los agentes públicos y de control territorial se les decía que, no se puede pensar que las personas se van a salir de la ilegalidad de la coca a la ilegalidad de la destrucción ambiental. No porque generen efectos diferentes dejan de ser ilegales. Lo que hay que buscar es que la gente logre unas condiciones particulares de bienestar y de apropiación del bosque. Aun así, eso no garantiza todo, hay disidencias y están entrando actores de otros niveles que están generando otros conflictos. Hay que trabajar para que las comunidades sean las que menos se vean afectadas, sobre todo los jóvenes y los niños en estas nuevas lógicas, y se apropien de este territorio. Para mí la paz territorial está muy de la mano con la paz ambiental, no se puede plantear la una sin la otra, sobre todo para que sea una paz real.

24. Con todo lo que pasó en la Amazonía de Brasil, Brigitte Baptiste dijo que más o menos se necesitaban de 200 a 300 años para la recuperación del territorio. ¿En Colombia es posible recuperar con reforestación asistida lo que está pasando particularmente en Guaviare?

Es igual, es la misma situación. Brigitte Baptiste se refería a llegar a las condiciones naturales del bosque. Es cierto tiene que el bosque amazónico tiene esta capacidad de resiliencia impresionante, y si lo dejáramos quieto seguramente sí e incluso más rápido. El problema es que estamos aquí, y mientras estemos como especie, creo que debemos generar unas condiciones de enriquecimiento y conectividad que garantice la supervivencia de las especies y que permita que tanto ellas como nosotros nos adaptemos a las condiciones de vivir con el bosque, ya no natural, pero si en mejores condiciones que las actuales ya que, está muy deteriorado.

Anexo 5. Estrategias AbE y Abc identificadas en los Pactos Comunitarios de los municipios del Guaviare.

Pilar	Calamar	El Retorno	Miraflores	San José
1	<p>AbC</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actualizar el Esquema Básico de Ordenamiento Territorial. Además, ampliar la zona de reserva campesina. • Implementar el Plan de Ordenamiento Ecoturístico. • Construir el catastro multipropósito. • Crear mesas de concertación para manejar los casos de las familias que se encuentran asentadas en áreas del PNN Serranía de Chiribiquete y la Reserva Forestal. <p>AbE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar los Planes Integrales de manejo Ambiental, y un Plan Municipal de Reforestación. 	<p>AbC</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actualizar la cartografía rural y construir el catastro multipropósito. • Capacitar, fortalecer y empoderar a la comunidad étnica y campesina en el ordenamiento ambiental y social en pro de la conservación del medio ambiente. • Sustraer áreas de la Zona de Reserva Forestal para formalizar los predios con una posesión superior a 10 años. • Ampliar el área del Resguardo Indígena La Asunción. <p>AbE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ampliar la zona de reserva campesina. 	<p>AbC</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conformación de una mesa minero ambiental, para solucionar problemas entre las comunidades rurales y las empresas petroleras y multinacionales que pretendan hacer explotación minero-energética, con el fin de evitar los daños ambientales. <p>Nota: Aunque el hecho de conformar una mesa no es en sí misma una estrategia de adaptación, se resalta en esta tabla por la intencionalidad que tiene de solucionar las tensiones existentes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Otorgar derechos de uso y titulación para los campesinos que se encuentran ubicados en zonas de reserva forestal tipo B. • Implementar proyectos de educación ambiental para los 	<p>AbC</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar proyectos de educación ambiental. • Realizar la planificación urbanística de los centros poblados veredales. • Capacitar a las comunidades en la gobernanza territorial. Es decir, socializar los instrumentos de planificación y las estrategias de ordenamiento territorial. <p>AbE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clarificar los límites de figuras ambientales y zonas de resguardo indígenas. • Ejecutar estrategias de reforestación, protección y conservación de las fuentes hídricas y áreas degradadas, con especies nativas.

-
- | | | | |
|---|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la suscripción de Acuerdos de Conservación Ambiental y pago por servicios ambientales. | <ul style="list-style-type: none"> • Implementar programas y proyectos asociados a la protección y restauración de los recursos naturales. • Realizar procesos de amojonamiento de reservas forestales y PNN que existen en el municipio. • Implementer los POMCA. • Ejecutar una estrategia de reforestación, protección y conservación de las fuentes hídricas que son utilizadas para el consumo humano en el área rural. | <p>campesinos asociados a la resolución de conflictos, manejo adecuado del suelo y conservación del capital natural.</p> <p>AbE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clarificar los límites y amojonamiento de los resguardos indígenas y las otras figuras de ordenamiento territorial, garantizando la protección de las zonas de interés ambiental y recursos naturales. • Gestionar procesos de legalización de ocupación al interior de la zona de reserva forestal. El objetivo es desarrollar proyectos productivos. • Formulación del Plan de Ordenamiento Productivo. • Gestionar proyecto de compra de tierras para reubicar a los campesinos y a las comunidades étnicas ubicadas al interior de áreas protegidas y en zonas de alto riesgo de los núcleos | <ul style="list-style-type: none"> • Construir el catastro multipropósito en el área rural. • Recuperar el humedal del resguardo indígena de Panure, a través de la reforestación y la descontaminación del cauce. |
|---|--|---|--|
-

			veredales y la cabecera municipal.	
			<ul style="list-style-type: none"> Llevar a cabo estrategias de reforestación, protección y conservación de las fuentes hídricas y áreas degradadas. 	
	AbE	AbE	AbE	
2	<ul style="list-style-type: none"> Adecuar las tierras e implementar los distritos de riesgos en las veredas. Construcción de dos puertos fluviales Mantenimiento y construcción de vías rural (500 km aproximadamente). También terminar la pavimentación de los 70 km de la vía Calamar-San José. Proveer energía en el área rural mediante fuentes no convencionales. Implementar un programa de reforestación sobre la vía Calamar-San José. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementar distritos de riego en la zona rural. Usar energías alternativas. Mejorar y adecuar los suelos improductivos rurales producto de la ganadería y la siembra excesiva de cultivos ilícitos y las fumigaciones con glifosato. 	<ul style="list-style-type: none"> Rehabilitación y mantenimiento de 130 km de vías terciarias rurales, localizadas también al interior de los resguardos indígenas, mediante la conformación de calzadas. Reubicar y pavimentar la pista de aterrizaje. Impulsar la energía solar en el área rural. 	<ul style="list-style-type: none"> Construir un distrito de riego en el área rural. Construir cinco muelles fluviales y muros de contención en la red fluvial para el mejoramiento de servicio de carga y pasajeros. Mejorar las vías vehiculares al interior de los resguardos y veredas, así como 240 km de red vial primaria, secundaria y terciaria. Instalar el servicio de energía eléctrica en el Resguardo Indígena Corocoro a través de un sistema de generación de

				energía hidráulica en el caño El Charco.
				<ul style="list-style-type: none"> • Dotar a la zona rural con energía a partir de fuentes no convencionales.
3		AbC		<ul style="list-style-type: none"> • Enfatizar en el tema agropecuario y de ecoturismo en la oferta educativa (10, 11 y programas técnicos).
4	AbE			<ul style="list-style-type: none"> • Construir y dotar granjas agroambientales y agropecuarias en los centros educativos rurales para fomentar el cuidado del medio ambiente.
5	AbE	AbC	AbE	AbC
	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar e implementar soluciones para tener acceso al agua potable en el área rural y los resguardos indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar y consolidar la comercialización de comidas típicas del resguardo La Asunción y los productos agropecuarios del municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualizar e implementar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos. Así mismo, implementar un sistema de manejo integral para estos residuos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adelantar programas de mejoramiento de vivienda y construcción de vivienda nueva.
	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar y construir un sistema de transformación de residuos biodegradables para el aprovechamiento agrícola. 	<ul style="list-style-type: none"> • Construir viviendas, el relleno sanitario, el sistema de alcantarillado y una planta de potabilización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adelantar programas de mejoramiento de vivienda. 	AbE
	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la vivienda de las familias del área rural e implementar proyectos de 		<ul style="list-style-type: none"> • Determinar la viabilidad de construir una planta de tratamiento de agua potable. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar e implementar soluciones individuales para el acceso al agua potable con el fin de beneficiar a las comunidades.

<p>construcción de vivienda nueva para la población rural e indígena.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construir unidades sanitarias para la población. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer de cultivos promisorios -yuca, maíz y caña- y las cadenas productivas agrícolas. • Gestionar la construcción de una granja pecuaria integral comunitaria. • Gestionar proyectos ecoturísticos. • Desarrollar programas de reforestación productiva en el resguardo La Asunción, y en otras zonas del municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar un sistema de manejo integral de aguas residuales. • Diseñar soluciones individuales integrales para el acceso al agua potable y un sistema de acueducto. • Diseñar e implementar estrategias de reforestación y conservación de las fuentes hídricas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar e implementar una estrategia integral de producción de gas domiciliario con los residuos sólidos o el material orgánico residual de los hogares del área rural. • Construir un sistema de acueducto en el área rural para garantizar el agua potable. • Implementar un sistema de manejo integral de residuos sólidos en las zonas rurales y étnicas. • Diseñar e implementar estrategias de reforestación y conservación de las fuentes hídricas.
<p>AbE</p> <p>6</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseñar e implementar un programa de acompañamiento técnico y comunitario en la producción sostenible de las chagras⁵⁷ indígenas. 	<p>AbC</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar proyectos de reforestación y proyectos productivos con energías alternativas en el área rural. 	<p>AbE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construir una planta de sacrificio pecuario. • Fortalecer los sistemas productivos de ganadería de doble propósito. 	<p>AbE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construir infraestructura productiva para la elaboración y transformación de los productos agropecuarios.

⁵⁷ También conocida como agricultura itinerante “es hecha por la familia indígena mediante la selección del sitio, tumba selectiva del bosque, dejando en pie las palmas y árboles frutales que son de interés e importancia para su alimentación [...]. La biodiversidad mantenida y establecida en la chagra es una herencia cultural que hace parte de la identidad de cada familia. Su función es garantizar la alimentación y subsistencia de la familia indígena”. (Giraldo y Yunda, 2000, p. 47)

-
- Formular e implementar proyectos agroforestales, silvopastoriles, de manejo forestal sostenible y forestería comunitaria.
 - Fortalecer los sistemas productivos agrícolas, pecuarios y forestales.
 - Diseñar e implementar una estrategia para la recuperación, uso, conservación, multiplicación y certificación de las semillas nativas e introducidas.
 - Fomentar e impulsar proyectos productivos integrales de ecoturismo, etnoturismo comunitario y agroturismo.
 - Realizar programas y proyectos de forestación, reforestación y conservación ambiental.
 - Formular e implementar proyectos de PSA para las familias del PNN Chiribiquete.
- Fortalecer los sistemas productivos de: maíz, arroz, caña, yuca, cacao, plátano, ajú, pecuarios de especies menores, sábila, sacha inchi, hortalizas, ají, chontaduro, batata, asaí, frutas exóticas, wansoco (árbol vaca), cacay, pataba.
 - Implementar la cadena productiva de la fariná como alternativa de desarrollo económico.
 - Realizar un estudio de prefactibilidad para un centro de acopio agropecuario y una planta procesadora de residuos orgánicos resultados de los procesos productivos agropecuarios.
 - Formular e implementar proyectos productivos integrales de etnoturismo, ecoturismo y agroturismo.
 - Diseñar e implementar una estrategia para la recuperación, uso, conservación y
- Construir y dotar un laboratorio multipropósito público departamental para el análisis de suelos, aguas, ectoparásitos, endoparásitos que mejore y facilite la planificación de la producción agropecuaria y agroforestal.
 - Fortalecer los sistemas productivos de: yuca brava, maíz, caña panelera, piña, plátano, yuca, arroz, cacao, maíz, chontaduro, sacha inchi, maracuyá, patilla, caucho, de acuerdo a la vocación del suelo.
 - Fortalecer y hacer seguimiento al PNIS.
 - Implementar proyectos productivos agrícolas, pecuarios y agroforestales con modelos de granjas sostenibles autosuficientes para el mejoramiento de la producción campesina en las veredas.
 - Realizar estudios de prefactibilidad y factibilidad para la preparación de
-

	<p>mejoramiento de las semillas nativas, criollas y ancestrales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar programas de forestación, reforestación y conservación con especies nativas. 	<p>terrenos y para mejorar la producción agropecuaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer bancos de semillas con especies nativas para la producción agropecuaria y forestación en las fincas de las veredas. • Financiar la definición y el posicionamiento de corredores eco y etnoturísticos como alternativa de etnodesarrollo para los resguardos indígenas. • Implementar programas de ecoturismo en sitios estratégicos. • Implementar el PSA para conservar y preservar los bosques naturales y las fuentes hídricas.
7	<p>AbE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar proyectos agroalimentarios de especies menores en los cinco núcleos campesinos y los 14 resguardos indígenas. 	<p>AbE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar bancos de semillas en veredas y resguardos indígenas. • Implementar proyectos de repoblación de peces nativos de manera artesanal.
<i>Propuesta AbE en común</i>		

Implementar proyectos de huertas caseras y granjas integrales con componente agrícola y pecuario, que favorezca el autoconsumo y autoabastecimiento de las familias campesinas e indígenas.

- 8
- AbC
- Asistencia técnica para construir los planes de vida de las comunidades indígenas.
-

- AbC
- Formular y diseñar el Plan de Vida de los resguardos indígenas.
-

Fuente: Elaboración propia a partir de Agencia de Renovación del Territorio (28 de noviembre de 2018; 5 de diciembre de 2018; 11 de diciembre de 2018a; 2018b)