

# AMAZONIA POSIBLE Y SOSTENIBLE

## La región amazónica

La Amazonia con 7,4 millones de km<sup>2</sup> representa el 4,9% del área continental mundial, y cubre extensiones de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. La cuenca del río Amazonas es la más grande del mundo con un promedio de 230.000 m<sup>3</sup> de agua por segundo, que corresponde aproximadamente al 20% del agua dulce en superficie terrestre mundial.

Los 476.000 km<sup>2</sup> de la porción colombiana, ubicados en el confín noroccidental de la Gran Cuenca representan 6,4% del total del bioma amazónico y el 41,8% del territorio nacional. Está compuesta por los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés.

La región amazónica colombiana comprende 48 millones de hectáreas en las que predominan tres figuras de ordenamiento territorial; la zona conservada ocupa 38 millones, de las cuales, 178 resguardos indígenas se sitúan en 25 millones, y 12 parques nacionales naturales en cerca de 8 millones; existen, asimismo, 8 millones de hectáreas bajo la figura de zonas de reserva forestal (Ley 2 de 1959). Finalmente, 8 millones más componen la zona ya intervenida. Entre estas agrupaciones hay traslapes en 4 millones de hectáreas.

- 1 La región amazónica
- 3 Escenarios: Amazonia posible
- 5 La visión y las líneas de política
- 7 Las subregiones amazónicas
- 9 Pobladores ancestrales
- 12 La frontera agropecuaria y el ordenamiento territorial
- 15 Valoración: alcances e incertidumbres
- 17 Orientaciones fiscales para la conservación

Aunque la Amazonia está en el imaginario como una región remota, uniforme y deshabitada, en la práctica está interrelacionada con el resto del país, siendo la conexión de los Andes con la Amazonia una de sus mayores fuentes de riqueza biofísica.

La región presenta una enorme variabilidad climática y ecosistémica al incluir la vertiente de la cordillera Oriental, donde se encuentra una amplia gama de temperaturas y condiciones ambientales características de un país tropical. La enorme diversidad social, económica y ambiental en su interior permite hablar de cuatro subregiones amazónicas en Colombia.

Adicional a la gran variedad, los ecosistemas amazónicos se caracterizan por la fragilidad al encontrarse en su mayoría asentados sobre suelos pobres muy vulnerables a la lluvia y el sol, por lo que una vez talado el bosque la fertilidad de los suelos se agota con rapidez. Así, la gran exuberancia de la selva no se debe a la buena calidad agrológica del suelo, sino que resulta de la particular forma de funcionamiento de sus ecosistemas, que se basa en un ciclo de alimentación generado por la selva y las condiciones ambientales de alta humedad y calor imperantes.

La región ha cambiado en forma acelerada en los últimos años y la percepción acerca de ella no se ha ajustado a las nuevas dinámicas que han surgido como resultado de cambios en las condiciones externas y también internas, asociadas a la ampliación de demandas resultantes del crecimiento de la población.

En el periodo 1985-2005 la tasa de crecimiento poblacional promedio para los departamentos amazónicos fue mayor que la nacional. Las circunstancias que han inducido algunos de estos cambios han propiciado nuevas presiones sobre los recursos del espacio amazónico que se expresan en la ampliación de las áreas intervenidas, procesos de deforestación y

praderización, intensificación de actividades extractivas como la pesca y la minería, y el establecimiento de los cultivos de uso ilícito, todas ellas con sus efectos adversos.

La Amazonia es hoy una región habitada por población colona en asentamientos rurales y urbanos, que busca actividades que les represente ingresos y que aspira a estándares de vida similares a los del resto del país. Sin embargo, un 45,8% de los hogares en la región presentan necesidades básicas insatisfechas, muy superior al promedio nacional (27,7%).

Por otra parte, el 17% de la población amazónica corresponde a grupos indígenas que ofrecen una variedad cultural y lingüística de enorme riqueza. Estos pobladores milenarios han aprovechado en forma sostenible los recursos de la región, gracias a un profundo conocimiento de su biodiversidad y su funcionamiento ecosistémico. Sin embargo, ahora las comunidades indígenas viven en medio de la selva con conexiones con el mundo exterior y con interés por participar en las dinámicas económicas y sociales.

El mayor conocimiento sobre la Amazonia muestra cómo sus complejos ecosistemas, la riqueza de los recursos de este territorio y la diversidad cultural de las comunidades locales que la habitan, demanda del Estado una prudente administración y la adopción de mejores políticas y medidas para la protección de los recursos biológicos y la salvaguardia cultural, necesarias para prevenir el riesgo que, por la extrema fragilidad de sus ecosistemas, podría ocasionar un indebido aprovechamiento de sus recursos naturales.

La Amazonia es además una región con una gran relevancia geopolítica nacional e internacional, debido por lo menos a: (a) la escasez internacional de recursos estratégicos, (b) su importancia ambiental y ecológica, (c) su condición de región transfronteriza con presencia de economías ilegales, y (d) su patrimonio cultural.





## Escenarios: Amazonia posible

La Amazonia colombiana puede verse confrontada a distintos escenarios que muestran futuros muy diversos, según sean las apuestas que el país haga frente a temas de alta relevancia para la región, como su visión geopolítica y fronteriza; la importancia del cambio climático, la conservación y la salvaguarda de la cultura y conocimiento indígena; la creciente presión por recursos naturales como minerales, tierra, agua y petróleo; las apuestas productivas y la orientación de la investigación; el desarrollo de infraestructura, y la lucha contra la ilegalidad. Estos escenarios se pueden manifestar en forma y tiempos diferentes para cada subregión identificada. Su finalidad es promover una visión colectiva sobre lo que busca el país para esta región.

### Árbol por árbol, la selva se acaba

Aunque la Amazonia tiene enormes riquezas, el aislamiento relativo y la falta de conocimiento sobre las mismas han llevado al abandono por parte del Estado. Hay un mejor nivel de conservación que en otros países amazónicos, pero la explotación y el deterioro paulatino, no menospreciable, va acabando con sus recursos naturales. La ausencia estatal se ha traducido en pocas mejoras en las condiciones de vida para la población (salud, mortalidad infantil y educación). Sus habitantes pierden su capacidad para garantizar sus condiciones básicas de sustento. La investigación es incipiente y, poco a poco la selva, su biodiversidad, la riqueza cultural, la abundancia de agua y los recursos naturales, de por sí poco valorados, se van perdiendo.

### Pescar en río revuelto

La apuesta por la explotación de los recursos naturales en una región desprotegida por la institucionalidad lleva a su destrucción. A las presiones históricas de la ganadería, la explotación de madera y la colonización campesina de tierras, se suman la minería, la explotación de petróleo y la agricultura mecanizada. La región incrementa su participación en la pro-

ducción nacional, pero los beneficiados no son los pobladores de la región ni el país, y se amplifica la desigualdad. La migración de población desde otras regiones se acelera e inclusive se empiezan a hacer notorios los emigrantes extranjeros. La riqueza natural se empieza a perder en niveles acelerados. Se incrementan los recursos económicos de los entes locales, que permanecen insuficientes ante las necesidades crecientes. Cada vez es más difícil para la población local abastecerse de pescado, su principal fuente de proteína.

### Lo malo está en el abuso

La dicotomía entre explotación y conservación se resuelve a través de la explotación agrícola en zonas que ya han sido altamente transformadas, la extracción minera y petrolera es autorizada donde no atenta contra la conservación de la biodiversidad y la salvaguarda cultural. Hay un estricto control por parte del Estado hacia la minería ilegal, se garantiza el cumplimiento de los más rigurosos estándares ambientales, y se evitan la migración masiva, los asentamientos permanentes y la construcción de infraestructura que atente contra la sostenibilidad. Al incrementar su presencia en el territorio,



el Estado lleva los servicios básicos mejorando el bienestar de la población. La región es cada vez menos dependiente de las transferencias del orden nacional, su economía depende principalmente de sectores productivos tradicionales y el aprovechamiento de los recursos mantiene niveles razonables.

### Los caminos del bosque se hicieron para ser recorridos

Se define una vocación para la conservación y se obtiene el reconocimiento y la puesta en valor de los servicios ecosistémicos y productos de la Amazonia. El rescate de los saberes ancestrales de las comunidades indígenas y la inversión en investigación permiten obtener un mayor conocimiento sobre la biodiversidad y sus beneficios para la humanidad y el papel de la región en la regulación climática. Se desarrollan sistemas productivos de baja escala, bajo impacto y alto valor agregado, consistentes con el bioma amazónico. El ecoturismo, la pesca controlada, los sistemas agroforestales, el procesamiento de frutos amazónicos, el pago por el CO<sub>2</sub> almacenado y capturado, y la bioprospección, son promovidos como las principales apuestas productivas. La población local realiza una explotación artesanal de bajo impacto ambiental de los minerales y los transforma de acuerdo con sus prácticas tradicionales, generando productos de exportación para mercados especializados. Los ríos son utilizados como las vías de la Amazonia y se promueven aún más las telecomunicaciones y el transporte aéreo. Los sobrecostos de la conservación y del aislamiento relativo son asumidos por el país y por la comunidad internacional.

## Deforestación

la ampliación de la frontera agrícola, la ganadería extensiva, los incendios forestales y la tala para la venta de madera constituyen los principales motores de deforestación de bosques tropicales en el mundo. Además de los motores tradicionales de deforestación, en el país se presentan dinámicas como la colonización y el desplazamiento de poblaciones, la minería y la siembra de cultivos ilícitos que aumentan la presión sobre el bosque. Entre 2005 y 2010 se deforestaron 238.360 hectáreas anuales en el país, durante ese periodo la Amazonia registró una pérdida anual de 79.800 hectáreas de bosque de acuerdo con el Ideam(2011). Sinchi estima una tasa de deforestación anual mayor entre 2000 y 2007, de 153.000 hectáreas/año; la mayor cantidad se presenta en Caquetá (44%) seguido por Meta (16%), Putumayo (16%) y Guaviare (12%).



## La visión y las líneas de política

La principal política pública estratégica para la región amazónica es la conservación de sus recursos y ecosistemas. En todos los escenarios futuros previsibles, la Amazonia pierde cobertura boscosa con deterioro de sus ecosistemas. Esta riqueza natural universal, nacional y regional debe ser conservada. No existe ninguna apuesta de desarrollo que justifique su destrucción, ni acabar con ella. Prácticamente ningún colombiano se pensaría sin ella. Una gran inversión nacional es considerarla como un área reservada para el futuro.

Existe también gran desconocimiento e incertidumbre sobre lo que su destrucción representaría para la humanidad, que se traduce en que sería irresponsable, en particular con las generaciones futuras plantear la destrucción de estos ecosistemas, e incluso de fomentar intercambios económicos que asignan precios de mercado actuales por la pérdida de ese capital natural y sus servicios ambientales. En consecuencia, resulta razonable asumir una regulación prudencial, la que se apoya en el principio de precaución.

La definición de los alcances, instrumentos y diferenciaciones territoriales para promover la conservación suscita la necesidad de un gran programa de ordenamiento territorial, orientado con este fin, atendiendo las diferencias físicas y poblaciones de las subregiones. Ello abarca la definición de áreas protegidas, definiciones sobre las zonas declaradas como reserva forestal y distritos de manejo integrado (DMI), las condiciones de aprovechamiento en territorios de resguardo y reglamentar las actividades productivas permitidas y las condiciones bajo las cuales podrán llevarse a cabo. Además es necesario congelar la dinámica de sustracción de la reserva forestal y la titulación de la tierra.

La población, en particular los pueblos indígenas, son socios esenciales en el desarrollo sostenible de la Amazonia, por su dominio territorial, su concepción adaptativa de la relación sociedad-naturaleza, sus prácticas ecológico productivas y naturaleza colectiva de los resguardos. Lo anterior implica la

adopción, como un acuerdo social, de modelos de desarrollo sostenible. Las condiciones de bienestar y desarrollo de las comunidades indígenas requieren de miradas e indicadores, unos similares y otros diferentes a los del resto de la sociedad.

Para frenar la deforestación, con metas límites progresivas en los próximos cinco a diez años, y como forma de protección de la zona conservada, es necesario fortalecer las políticas para la vida económica y social en la zona de frontera agropecuaria. La satisfacción de condiciones básicas de la calidad de vida de los habitantes es una dimensión central y dinámica de la sostenibilidad ambiental. En la zona intervenida se dispone de gran cantidad de tierras, cuyo aprovechamiento productivo y sostenible debe ser promovido para disminuir las presiones de expansión de la frontera que promueve una explotación poco productiva y sin compensación por la destrucción de recursos naturales.

Un eje central para un nuevo desarrollo debe fundamentarse en la generación y aplicación de conocimientos y en la apropiación cultural de la población colona del territorio amazónico. La comprensión sobre la selva amazónica como una fuente de riqueza y no como un obstáculo para el desarrollo, y sobre la naturaleza y dimensión de sus recursos, requiere de cambios en el paradigma convencional, y esfuerzos de largo aliento. En particular, es necesaria la promoción de alternativas productivas basadas en el aprovechamiento sostenible del bosque, mediante la aplicación práctica de conocimientos



tradicionales. Debe considerarse la educación como una herramienta para el cambio en la comprensión y valoración de la Amazonia.

La propuesta de nuevos desarrollos requiere el fortalecimiento institucional para su promoción, aplicación, financiación y regulación, lo que ha estado tradicionalmente desatendido. Uno de los retos es el de facilitar acuerdos institucionales y asegurar la coordinación entre políticas e instituciones orientada a la construcción de una visión regional integral y de largo plazo. Las expectativas de desarrollo sectorial, y las competencias nacionales, regionales y comunitarias, se enfrentan cada vez con mayor frecuencia en el territorio amazónico.

La arquitectura institucional para la financiación reposa en gran medida en la fortaleza y gestión de las instituciones regionales, diseño pensado para regiones con economías convencionales, pero contradictorio con las necesidades de conservación de la región amazónica. Se requiere una adaptación de los incentivos y mecanismos de financiación, con mayores herramientas para la aplicación y vigilancia de las regulaciones ambientales.

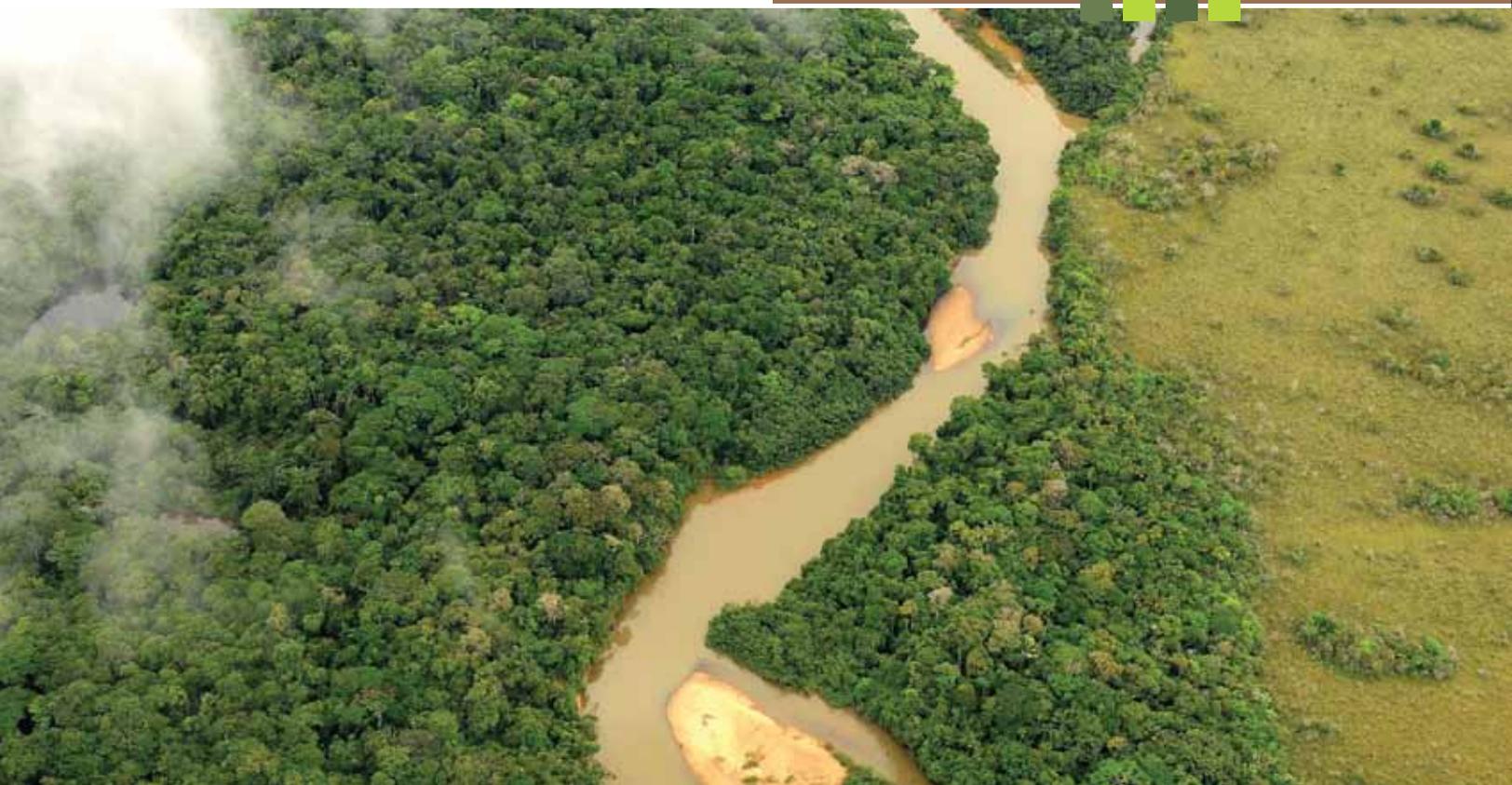
La comprensión de la Amazonia como una región identificable y diversa es el primer paso para la formulación de políticas desde el orden nacional. No hay una receta para esta región que pueda ser aplicada indistintamente para todo su territorio, pues las problemáticas y necesidades sociales, culturales, ambientales y económicas varían según sus subregiones.

## El Principio de Precaución

En Colombia, el Principio de Precaución se inserta en el marco jurídico protector al medio ambiente que estableció la Constitución de 1991, y está explícitamente señalado en la Ley 99 de 1993. Este principio obliga al Estado a tomar medidas cuando una acción o intervención pueda causar daños inaceptables a bienes jurídicos importantes y de interés público, como: el medio ambiente, la salud, la diversidad cultural y la equidad, en particular cuando existe un riesgo plausible de que esas intervenciones afecten en forma irreversible e inaceptable la región, en medio de enorme y razonable incertidumbre acerca de su probabilidad, sus causas y su magnitud. Este es el caso de las intervenciones que se realizarían en la Amazonia, que tienen posibilidades importantes de ser riesgosas para las comunidades locales, la región y el mundo.

En consecuencia, el Estado debe regular estas actuaciones, mientras no se alcance suficiente claridad sobre sus bajos riesgos, se lleve a cabo un debate público, se empodere a las comunidades locales y se encuentren las alternativas menos lesivas para el interés general.

De igual modo, este principio se debe contemplar en todas las políticas sectoriales que afecten la región, en las decisiones sobre intervenciones y proyectos concretos de aprovechamiento, y debe ser inspirador de la política integral sobre la Amazonia.





## Las subregiones amazónicas

La Amazonia no constituye una región homogénea; las dinámicas sociales, económicas y ambientales difieren ampliamente entre las diferentes subregiones que la componen, y que socialmente se han ido conformando y transformando, en medio de dinámicas diferenciales generadas por factores internos y externos del país. Se identifican cuatro subregiones amazónicas: en el occidente, Caquetá y Putumayo conforman el *pedemonte colonizado*; Guaviare y los municipios del sur del Meta la *subregión norte*; Guainía y Vaupés la *subregión nororiental*; y el departamento de Amazonas la *subregión sur*.

### Piedemonte colonizado, la punta de lanza de la colonización

La configuración del piedemonte es un rasgo estructural de la porción amazónica colombiana, constituye un componente estratégico para la dinámica de los sistemas hídricos que alimentan su alta diversidad ecosistémica. Es la mayor zona de colonización amazónica y está ubicada en la frontera con los Andes. Allí se encuentra el 75% del total de la población y del PIB de la Amazonia.

La actividad productiva predominante ha sido la ganadería extensiva, y desde 2008 la explotación de minas y canteras lidera la producción subregional, en particular en Putumayo. El favorecimiento de estas actividades productivas ha resultado en una concentración del 60% de la deforestación regional, cuyos principales motores son la colonización, la deforestación y los cultivos ilícitos.

La estrecha y frágil relación ecosistémica entre los Andes y la Amazonia y la avanzada colonizadora hacia su interior recomiendan privilegiar en esta región las alternativas productivas que permitan la reconversión de la ganadería extensiva a sistemas más productivos y sostenibles, la recuperación de los ecosistemas estratégicos y el fortalecimiento de las figuras de

ordenamiento territorial frente a la actividad minera. Lograr un uso sostenible del área intervenida disminuirá la presión sobre subregiones con mayores niveles de conservación.

### Subregión norte, entre la depredación y la sostenibilidad

A pesar de la influencia del desarrollo agroindustrial del departamento del Meta y la riqueza ambiental amazónica, la subregión norte no cuenta con apuestas productivas competitivas agrícolas, ambientales o industriales. Esta situación se refleja en el aporte marginal del Guaviare al PIB regional (inferior al 8%).

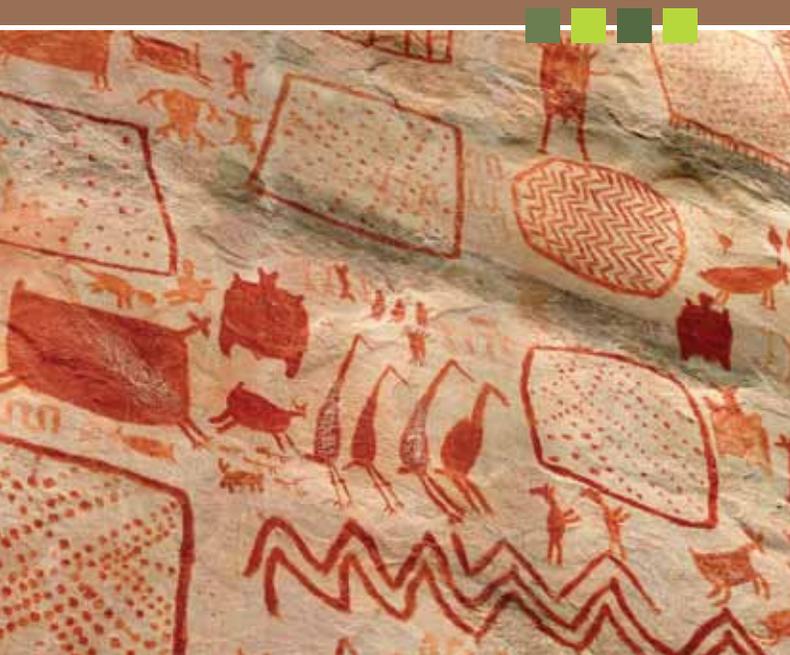
Las dinámicas económicas, sociales y ambientales evidencian la necesidad de una revisión del ordenamiento territorial. Las zonas de reserva forestal han sido ocupadas con la expectativa de sustracción y titulación, y comunidades indígenas han sido desplazadas de sus resguardos. Se han sustraído 500.000 hectáreas de la zona de reserva forestal, 60% de estas corresponden a pasturas degradadas con indicios de elevados niveles de concentración de la tierra, a pesar de ser zona de reserva campesina, con dinámicas de especulación del precio de la tierra, reforzada por expectativas de yacimientos

minero-energéticos; se estima que el 50% del área de la subregión norte se encuentra reservada para la exploración de hidrocarburos.

Al ser una subregión de frontera entre las regiones Andina y Amazónica, como el piedemonte, se deben promover modelos de producción sostenibles, como sistemas agroforestales y silvopastoriles acompañados de procesos de recuperación de ecosistemas degradados.

## Chiribiquete, corazón de la Amazonia colombiana

La Serranía de Chiribiquete, declarada parque nacional natural en 1989, puede ser considerada el corazón de la Amazonia colombiana. Está ubicada en el centro de la región y es un punto de confluencia de las presiones y dinámicas provenientes de las diferentes subregiones amazónicas. Así, está amenazada por la avanzada ganadera proveniente de Caquetá, la colonización en Guaviare y al mismo tiempo los intereses mineros en Vaupés. Además, debido a su ubicación geográfica tiene una alta importancia biológica al constituir un lazo importante con las biotas del Alto río Negro, el norte de Brasil y los tepuyes de Venezuela. Por otra parte, tiene importante riqueza arqueológica al contener en sus cavernas arte rupestre.



## Subregión nororiente, minería en el bosque

Los departamentos de Vaupés y Guainía tienen la menor concentración de población en la región amazónica y su aporte al PIB regional es marginal. Sin embargo tienen altos niveles de conservación y 23 resguardos indígenas. El descubrimiento de yacimientos mineros en zonas de resguardo puede cambiar esta situación de conservación ambiental y cultural, al alterar la relación de los indígenas con el territorio, creando tensiones entre quienes quieren participar de la bonanza minera y quienes buscan mantener los modelos tradicionales de aprovechamiento productivo.

Por otra parte, la minería ilegal de oro y recientemente de coltán, ha convertido a la región en un área de interés para las organizaciones ilegales. La presencia de los buscadores de minerales (*garimpeiros*) en las fronteras constituye otro problema social y ambiental. Todo ello requiere de una mayor presencia del Estado en estas zonas, algunas de ellas de frontera.

## La subregión sur, conservación y biodiversidad

Está compuesta por el departamento de Amazonas. Su alejada posición geográfica y las actividades económicas que allí se desarrollan hacen que su aporte al PIB regional sea inferior al 6%, y tenga altos niveles de conservación de los recursos naturales. La actividad económica está basada en el comercio con ciudades peruanas y brasileras ubicadas en la frontera e iniciativas de turismo ecológico.

Amazonas es el segundo departamento con mayor número de comunidades indígenas, después de Putumayo, donde habitan resguardos de grandes extensiones, que en algunas ocasiones se traslapan con parques nacionales naturales, reforzando el carácter de conservación y protección del territorio.

Las consecuencias de minería ilegal y la sobreexplotación han empezado a evidenciarse en la reducción en el volumen de la pesca, mientras la falta de alternativas productivas sostenibles ha llevado a la población a la extracción selectiva de maderas de alto valor que son traficadas ilegalmente. Se tiene escaso conocimiento sobre el potencial y alternativas de uso de los recursos naturales.



## Pobladores ancestrales

En la Amazonia colombiana habitan 50 pueblos indígenas (Censo de 2005) que viven en su mayoría en extensos territorios de propiedad colectiva (resguardos), a los que la Constitución les otorga la condición de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Existen 178 resguardos que ocupan cerca de 25 millones de hectáreas, es decir más del 50% del bioma amazónico colombiano. Estos territorios de resguardo en su mayoría mantienen una cobertura boscosa, en especial los que están lejos de la frontera de colonización.

Las comunidades indígenas del Amazonas no constituyen una sociedad homogénea, por ello para el desarrollo de políticas y programas públicos es necesario tener en cuenta sus particularidades.

Las comunidades de diferentes etnias ocupan los extensos territorios de resguardo del oriente y sur de la región, donde son mayoría poblacional. La mayor parte de estas comunidades desarrollan una pequeña agricultura de supervivencia a través de modelos de cultivo o chagras, que se basan en la asociación de una diversidad de productos, que se complementan con las actividades de caza, pesca y recolección de productos silvestres, que dependen de la oferta ambiental, y que se complementa con actividades comerciales incipientes y de servicios. La chagra, además de ser un modelo productivo, es un complejo de relaciones simbólicas y culturales. Se observan algunos procesos de nuclearización y de polos urbanos al interior de los resguardos, y procesos de diferenciación social (por trayectoria y posición profesional, edad, y género). Existen también pequeños grupos aislados y nómadas en extensos territorios selváticos y áreas transnacionales que rehúyen el contacto.

Las comunidades que viven en las fronteras nacionales, donde se presentan importantes flujos comerciales y de personas, sujetos a ciertas fluctuaciones comerciales, y se conforman núcleos poblacionales pluriétnicos, con cambios en sus sistemas tradicionales de producción, y enfrentan diferentes legislaciones nacionales, sistemas de protección social y derechos sociales.

Los indígenas de piedemonte y las fronteras de colonización ocupan resguardos con limitaciones de tamaño y acceso a los recursos naturales. Son minoría poblacional frente a la población campesina. Se presentan tensiones permanentes de tenencia, y procesos de sedentarización y nuclearización de la población con cambios en sus estrategias productivas (trabajo asalariado) y modos de vida. Algunos ocupan áreas urbanas marginales, viven situaciones de pobreza en asentamientos insalubres (como en Leticia) y se genera la conformación

de comunidades pluriétnicas. Sufren el impacto de cultivos de usos ilícito y la presencia de actores ilegales.

Las comunidades indígenas andinas de economía campesina que han migrado desde los Andes y el Pacífico y se han establecido en el piedemonte (del grupo pasto y de los pueblos awá, nasa, emberá y natagaima, e incluso comunidades de afrodescendientes); y estas viven tensiones con otros grupos indígenas.

La situación más crítica se halla en el piedemonte, que ha producido en los últimos cincuenta años cambios en la vida y economía tradicional indígena, por la pérdida territorial en los resguardos por causa de la colonización, con el menoscabo de los patrones ancestrales de asentamiento indígena, la praderización de áreas circunvecinas a los resguardos para ganadería extensiva (por ejemplo, sur del Caquetá), las dinámicas derivadas de la explotación petrolera y los consecuentes flujos migratorios, la expansión de los cultivos de uso ilícito y el conflicto que afecta zonas rurales.

## Visiones del desarrollo

Una estrategia de desarrollo sostenible que tenga en cuenta las poblaciones indígenas precisa de decisión política, inclusión social, desarrollos tecnológicos, recursos institucionales técnicos y económicos, en los que los territorios de resguardo sean reconocidos como actores activos. Para ello se requiere de información confiable sobre la ocupación de esos territorios, con un seguimiento sobre su uso y estado.

El desarrollo sostenible debe necesariamente tener en cuenta los modos de vida y las aspiraciones de los pueblos y comunidades indígenas que desde tiempos inmemoriales han vivido en este territorio. Es necesario que también se reconozcan las concepciones diferentes entre los pueblos, que en general comparten cuatro visiones: el control de las comunidades sobre los territorios; el respeto por la naturaleza y su conservación como fundamento de su vida espiritual y material; el reconocimiento y respeto por la cultura, las lenguas, los valores y las tradiciones; y la participación de las comunidades en las decisiones públicas que los afectan.

Garantizar mejores niveles de calidad de vida de las poblaciones indígenas implica fomentar alternativas productivas ciertas, validadas en la región, sostenibles en tiempo, enfocadas en producción de pequeña escala y alto valor agregado. Competir con precios de mercado de productos industriales puede ser inviable en lo económico o insostenible en lo ambiental.



En general, las condiciones de bienestar y desarrollo de las comunidades indígenas requieren de miradas e indicadores, unos similares (como los de salud) y otros diferentes a los del resto de la sociedad, así como apoyar la construcción de objetivos e indicadores específicos, que tengan en cuenta sus modos de vida y aspiraciones colectivas. Es necesario desarrollar modelos y esquemas de financiación para población dispersa en el territorio, incluso con costos adicionales que representan el reconocimiento por la mayor capacidad de conservación deseada y efectiva de este tipo de figuras de ordenamiento territorial.

Muchas comunidades indígenas quieren y necesitan de bienes de la sociedad global, aspiran a tener ingresos monetarios sostenibles, mejor atención en salud, complementaria a sus sistemas médicos tradicionales, el acceso a mejores condiciones de educación, con adaptaciones culturales, como las lenguas amerindias, y acceso a las comunicaciones mediante la telefonía móvil e internet.

La vitalidad institucional de los resguardos demanda seguridad jurídica sobre sus tierras, lo que en algunos de ellos implica que se congele la frontera de colonización, y que las comunidades tengan gobernabilidad sobre sus territorios. Hoy los resguardos enfrentan renovados problemas: el impacto de la minería ilegal, en especial de oro y coltán; la superposición de algunos resguardos con parques naturales nacionales; los conflictos entre grupos por el uso de recursos naturales; y la gobernanza de los extensos territorios.



La estrategia de desarrollo debe contemplar las particularidades indígenas, y asumir a las comunidades como socios esenciales en las políticas públicas, y en desarrollos en ciencia y tecnología con los saberes ecológicos tradicionales, como actores protagónicos de las iniciativas de conservación, con reconocimiento de las aspiraciones y de los saberes de los pueblos, de su concepción adaptativa en la relación sociedad-naturaleza y sus prácticas ecológico-productivas, haciendo de la conservación de los recursos naturales una opción real de desarrollo y bienestar, que configuren acuerdos sociales sobre reglas y prácticas de desarrollo sostenible.

Las propuestas de programas públicos y de aprovechamientos hoy exige el desarrollo de *consultas previas*, cuyo proceder y alcance es motivo de discusión, pero que debe ir más allá del formalismo para avanzar hacia una construcción cooperativa entre el Estado y las comunidades. Resulta fundamental empoderar a las comunidades sobre normas y elementos de análisis, promover la información y la reflexión comunitaria sobre las implicaciones de los acuerdos acerca de los servicios ambientales de los bosques de los resguardos y la riqueza natural, para prevenir contratos indebidos y abusivos con particulares.

Resulta interesante e integrador impulsar iniciativas de protección de los sitios sagrados o de alto valor cultural para

las comunidades, en la perspectiva de fortalecer el patrimonio cultural y adoptar planes especiales de salvaguardia.

Es necesario dar especial importancia a la gobernanza sobre los territorios indígenas, en particular en las definiciones frente a la conservación, en aspectos como el régimen de administración y de uso de la tierra y de los recursos naturales de estos territorios, aclarando y relacionando problemas de yuxtaposición de competencias entre autoridades administrativas (municipios) y ambientales (corporaciones) y las autoridades tradicionales, e incluso entre autoridades de pueblos diferentes, con reconocimiento de normas internas de las comunidades, que permitan superar ambigüedades y conflictos de autoridad.

A partir de la reforma constitucional, que construyó una nueva arquitectura institucional descentralizada, el mecanismo de las transferencias ha generado usos inadecuados, ha develado insuficiencias administrativas y ha generado conflictos internos. Debe evitarse la introducción de mecanismos institucionales que, aunque bien intencionados, puedan generar quiebres culturales y organizativos indeseados en las comunidades.

Es necesario integrar a los resguardos como parte de los sistemas nacional y regional de áreas protegidas, en tanto en ellos se expresa la estrecha relación entre la base natural y la diversidad cultural.





## La frontera agropecuaria

# y el ordenamiento territorial

La frontera agrícola y la colonización han seguido avanzando sobre el territorio amazónico, impulsados por fuerzas y conflictos en el interior del país, con sus efectos adversos sobre el ecosistema y la degradación del patrimonio natural y cultural, la ampliación de las áreas intervenidas, procesos de deforestación y praderización, intensificación de actividades extractivas como la pesca y la minería, y los cultivos de uso ilícito. Estos fenómenos se presentan con diversas intensidades y características sociales en las distintas subregiones.

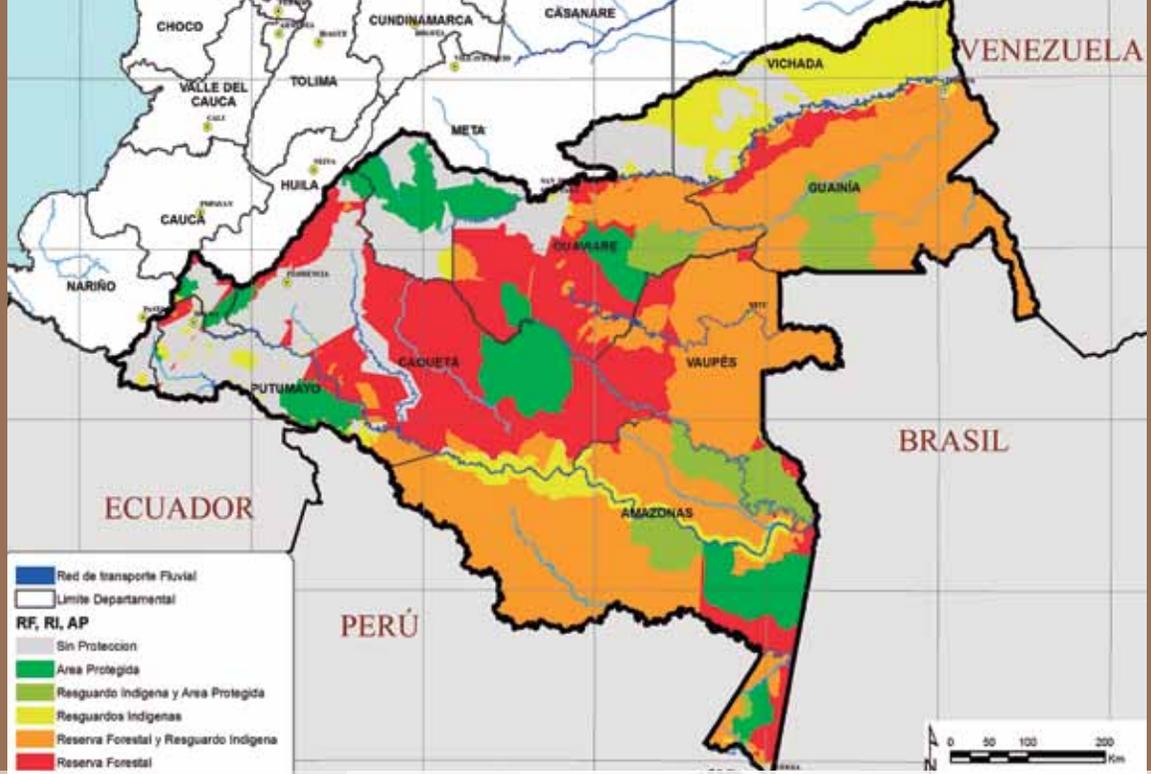
La inmensa cobertura boscosa de la Amazonia ha abastecido el mercado de madera en medio de una extracción prácticamente incontrolada, y también favorecida por el alto precio interno de la madera y el bajo desarrollo de plantaciones forestales. La deforestación permite la ampliación de praderas para ganadería extensiva, que también revela dinámicas y estrategias de control territorial, en algunos casos para la ilegalidad, y en otros para buscar la titularidad y la especulación sobre el precio de la tierra.

La destrucción y explotación legal e ilegal del patrimonio natural también han sido favorecidas por las condiciones de exclusión y marginalidad, por deficiencias y dificultades para la gobernabilidad, menores controles fiscales, laborales y ambientales para las actividades productivas y extractivas, y por las limitaciones en el conocimiento de las características físicas, biológicas, culturales y políticas de la región.

Las condiciones de explotación de la tierra deforestada no han contado con una orientación que favorezca la con-

servación, y sí por el contrario las actividades y las actitudes extractivas, que privilegian la rentabilidad derivada de la disponibilidad efectiva de los recursos, sin incentivos a la renovación, con poca productividad y baja inversión tecnológica. Este efecto se expresa también en usos inapropiados del suelo, la apropiación de la tierra, incluso con procesos de concentración de la propiedad, en muchos casos asociados con ganadería extensiva.

Los procesos de colonización del territorio amazónico se han presentado en forma más intensa en el piedemonte de la cordillera Oriental y por el norte ("la Amazonia intervenida"), ya fuera siguiendo las rutas de la cauchería, o hacia el oriente por las cuencas de los principales ríos (Apoporis, Caquetá, Inírida y Putumayo), presionando estas cuencas. Más recientemente se registran migraciones por desplazamientos forzados, en particular hacia las capitales de Caquetá, Guaviare y Meta, y a futuro se pueden formar nuevos frentes de colonización atraídos por los desarrollos de la altillanura. Desde la Amazonia



brasileña también se proyectan movimientos de población por la ampliación y densificación de la frontera y los desarrollos empresariales en ese país. Con estos procesos se están conformando nuevos asentamientos y se densifican los existentes.

El proceso de titulación de la tierra en la región tiene unas dinámicas que favorecen la concentración de su propiedad. Es un proceso que debe ser detenido, por su impacto sobre los recursos naturales y porque no es incluyente. Al detener la expansión de la frontera agrícola se disminuyen los incentivos y la presión de la colonización sobre los resguardos indígenas y el bosque amazónico.

La forma de producción campesina en la región puede ser factor de sostenibilidad y equidad, pero no resulta afortunada ante las iniciativas de gran producción comercial y concluye por lo general en su migración o en la conversión en asalariados precarios.

Para reducir presiones sobre el bosque amazónico es necesario fortalecer la organización de la producción de los bienes agrícolas básicos en el interior de la frontera agrícola, fomentando la agregación de valor en la finca y en localidad, privilegiando aprovechamientos intensivos y sostenibles en lugar de patrones de propiedad y uso extensivo de la tierra, que propicien y afiancen la estabilización de pequeños y medianos productores en esos espacios, propugnen la configuración de nuevos patrones de asentamiento, con revaloración económica, social y política de la vida rural, y se desincentive la congestión de localidades urbanas. La figura de las zonas de

## Corredores biológicos

Los procesos de deforestación tienen como una de sus consecuencias la fragmentación de ecosistemas, interrumpiendo el flujo de especies entre ellos y produciendo pérdidas de biodiversidad y flora y fauna silvestre. Por ello no resulta suficiente mantener las áreas protegidas intactas si no se asegura una mínima conectividad entre ellas. Los corredores biológicos buscan asegurar que los fragmentos de ecosistemas estén unidos o conectados por un corredor de hábitat adecuado que disminuye la tasa de extinción y tienen un mayor valor para la conservación que los hábitats aislados. Su finalidad es permitir la dispersión de plantas y animales entre fragmentos de bosque facilitando el flujo de genes y la colonización de sitios adecuados. De igual forma, facilitan las migraciones estacionales y diarias entre una variedad de diferentes hábitats.

Es bien sabida la relación de interdependencia entre los ecosistemas andinos y amazónicos. La riqueza ecosistémica del piedemonte es punto de conexión entre las dos regiones. Debido a la fuerte intervención en esta área, deben orientarse esfuerzos a la protección de áreas estratégicas para la conectividad regional y promover la recuperación de zonas degradadas que permitan mantener el flujo de especies y recursos biológicos.



## Apuestas económicas viables en un territorio destinado a la conservación

Una parte importante del área de la Amazonia está cobijada por las figuras de protección y conservación. Por ello, independientemente de la valoración social y uso que se dé sobre el resto del territorio, se deben promover actividades productivas que puedan desarrollarse bajo la conservación, que generen mayor bienestar social y sean rentables.

Tal y como sucede con las formas de explotación de los indígenas, como la minería artesanal y los cultivos de chagra, las actividades productivas sostenibles en el entorno amazónico se deben caracterizar por ser sistemas productivos intensivos, en áreas y escalas de producción pequeñas y distantes, con largos periodos de descanso para la recuperación del suelo y de los recursos renovables y la regeneración natural de los ecosistemas.

Las alternativas económicas a promover deben ser consistentes en la articulación con el mercado y con la sostenibilidad. Entre las actividades reconocidas por estas condiciones se han identificado: el manejo sostenible del bosque, los sistemas silvopastoriles y agroforestales, la producción explícita de servicios ambientales, productos para el biocomercio, la bioprospección, la pesca regulada, la minería artesanal con transformación de materia prima y el ecoturismo.

La viabilidad económica de muchas de estas actividades se puede lograr mediante reconocimientos económicos explícitos a la conservación y a los servicios ecosistémicos, ya sea a través de asignaciones públicas o de sobrepuestos en el producto final.



*reserva campesina* debe ser reconsiderada para la promoción de estos asentamientos campesinos, e incluso impulsar la creación de nuevas reservas en los bordes de la Amazonia.

Con el propósito de fortalecer capacidades productivas y favorecer la sostenibilidad, el establecimiento de proyectos silvopastoriles y agroforestales, aparece como la propuesta más razonable, incluso para la reconversión de una proporción significativa de las áreas ya intervenidas, en particular las praderas dedicadas al pastoreo extensivo.

Además de las políticas productivas es necesario orientar la racionalización en la propiedad y el uso de la tierra, mediante

medidas fiscales que graven su uso inadecuado y la sanción efectiva a la apropiación indebida.

En este sentido con el fin estratégico de la conservación y la sostenibilidad ambiental, se debe formular un ordenamiento territorial que contemple la utilización y la ocupación de los suelos según sus vocaciones, y la reorganización de los espacios para la producción agrícola, pecuaria y forestal, según las subregiones, que permita regular las presiones sobre los ecosistemas más vulnerables, y que disponga de herramientas ambientales y fiscales.





## Valoración: alcances e incertidumbres

La conservación de la naturaleza y la biodiversidad deben considerarse un fin en sí mismas. Por las limitaciones del conocimiento está muy subvalorado el aporte que el ambiente y la biodiversidad hacen al bienestar. Sin embargo, pocos colombianos contemplarían entre sus opciones no contar con una región como la Amazonia.

El análisis económico aporta elementos de juicio sobre el valor de la naturaleza en relación con los beneficios, tangibles o intangibles, que la naturaleza presta a las personas. La disciplina económica identifica y asigna valores (costos y precios de intercambio) a los ecosistemas naturales a partir del valor que asignan las personas.

Pero hay decisiones que van más allá de los valores de mercado. Restringir el uso del suelo y de recursos localizados en una región como la Amazonia, mediante decisiones de política pública, expresan preferencias sociales de asignación de dichos activos en función del bienestar colectivo en el largo plazo. La conservación de la naturaleza representa una modalidad particular de inversión en capital, cuyo valor estaría determinado por el de los servicios ambientales disponibles y disfrutados mientras exista el ecosistema.

La valoración que la sociedad le otorga a este ecosistema, se expresa bajo figuras de conservación como los parques nacionales y los resguardos indígenas, con restricciones de uso y protección especial. Sin importar el valor económico que se pueda asignar al suelo y a los recursos disponibles, y a la explotación o conservación de los mismos, el acuerdo



social expresado en la Constitución les asigna la condición de inalienables, imprescriptibles e inembargables; en un sentido amplio, están excluidos de las dinámicas de los mercados.

Una limitación de la valoración económica de los ecosistemas son los altos grados de incertidumbre sobre los efectos de las alteraciones, las cuales suelen ser irreversibles y con consecuencias significativas en el mediano y largo plazos. No resulta razonable condicionar transformaciones estratégicas ante altos niveles de incertidumbre y desconocimiento.

### Factores de incertidumbre

- La cantidad y variedad de recursos naturales, bióticos y abióticos, presentes en el complejo y nada homogéneo sistema amazónico.
- El valor del agua en el largo plazo, dada la bien conocida riqueza hídrica de la Amazonia al albergar el 20% del agua dulce del planeta. Los costos a incurrir para un conocimiento adecuado de los distintos componentes y las dinámicas de comportamiento, así como de las afectaciones, positivas o negativas, que se derivan de ellos.
- La posible configuración y maduración, en el mediano plazo, de mercados y precios razonablemente reales de recursos como la información genética, los bienes comerciales derivados de la diversidad biológica, la retención de carbono. También incertidumbre sobre la existencia de reservas económicamente viables de minerales e hidrocarburos, y de tierras aptas para la producción agropecuaria rentable y sostenible.
- El papel de la Amazonia en la regulación climática y el umbral de su extensión mínima para poder cumplirlo, en un escenario continental con ampliación acelerada de la frontera agrícola en Brasil.
- El nivel de resiliencia del ecosistema amazónico y sus condiciones para soportar presiones y recomponerse frente a actividades productivas, como la extracción de madera, la minería, la pesca y la actividad agropecuaria.
- Los impactos recíprocos entre actividades económicas y el cambio climático.

La valoración económica puede suministrar elementos de juicio en casos específicos, en los que efectivamente existen alternativas viables de uso y asignación de recursos. La asignación de valores a la conservación de un determinado ecosistema, es utilizado para tomar decisiones sobre políticas y ejecuciones, y sobre los niveles de protección o intervención que se considera recomendable establecer.



## Orientaciones fiscales para la conservación

Conservar el capital natural exige algo más que no explotar. Las presiones demográficas y económicas apuntan a su deterioro inercial, que solo puede ser contrarrestado mediante una política activa del Estado, que exige a su vez la orientación hacia ese propósito de importantes recursos destinados al diagnóstico de las zonas que deben ser protegidas, a la regulación sobre su posible utilización, al diseño y puesta en marcha de sistemas de administración y control y al desarrollo de alternativas viables de ingreso para los habitantes de dichas zonas que desestimen la explotación inapropiada de los recursos.

La orientación de recursos públicos hacia la preservación del capital natural amazónico se enfrenta con varios obstáculos derivados del proceso mismo de asignación de los recursos públicos, existen sesgos que disminuyen la importancia del gasto en conservación.

- No se contabiliza bien el capital natural y los efectos de su desaparición.
- Se utilizan tasas de descuento demasiado altas en la evaluación de proyectos públicos, siendo injustas con las futuras generaciones, debido a que los valores presentes de los beneficios o de los costos sean insignificantes cuando el horizonte de análisis supera los treinta años.

- Los gastos de conservación demandan un alto componente de funcionamiento, lo cual choca con la premisa de las políticas presupuestales. Mientras esta premisa cambia, es necesario enfrentar la dificultad política generada por ese sesgo; así como se asume la “inversión social”, se debe hablar de “inversión para el cuidado ambiental”.
- Los sistemas de asignación de recursos entre sectores o entre regiones privilegian la extracción y la explotación económica y la ocupación del territorio sobre la conservación y la preservación de los espacios de protección. Además, existen los incentivos asociados al sistema de regalías para municipios productores que incentivan a la comunidad que podría privilegiar la explotación de un recurso natural por encima de la conservación. Las instituciones fiscales para el sector ambiental están diseñadas más para el caso de las regiones de alta densidad poblacional y actividad económica, que para el caso de la Amazonia. Esto es especialmente cierto cuando se trata de la financiación.
- La descentralización pronunciada en la asignación de recursos que no deja tener en cuenta las externalidades territoriales.

En el actual ordenamiento institucional nacional, la capacidad del Estado para proteger y preservar la Amazonia, tanto en materia de financiación como de ejecución de políticas, depende de manera crítica de la fortaleza o debilidad de las finanzas regionales, de su capacidad de gestión y de su voluntad política de comprometerse en este tipo de programas. Existe en la legislación la expectativa de que los aportes territoriales sean la base de la financiación de las funciones estatales relacionadas con el ambiente, y que el presupuesto nacional aporte de manera residual.

Sin embargo, a pesar de cumplirse esas condiciones, el aumento de las finanzas públicas para el sector ambiental ocurriría en desmedro del capital ambiental de la región, dado que las fuentes locales y regionales de financiación arrojan más recursos cuando mayores son las actividades económicas que les sirven de base, lo que genera en los gobiernos territoriales un incentivo recaudatorio cuando se permite o se estimula la ampliación de la frontera económica hacia áreas actualmente no explotadas, algo inconsistente con el desarrollo sostenible y con la preservación del ambiente.

Además, dada la naturaleza de las externalidades extra-territoriales derivadas de la conservación de la Amazonia, no puede pretenderse que el grueso de los gastos de conservación recaiga en la financiación de las entidades territoriales de la región. Es incuestionable la necesidad de que una autoridad del orden nacional, un organismo especializado relativamente independiente de los organismos nacionales encargados de la regulación ambiental, intervenga en la administración de la riqueza ambiental amazónica, sobre todo en asuntos cuyo ámbito geográfico de impacto exceda el alcance de las CAR y de los departamentos y municipios amazónicos.

En una democracia la asignación del gasto es un resultado del proceso político. El poco peso del gasto en conservación refleja la baja prioridad que la sociedad colombiana le ha asignado a la preservación del medio ambiente y específicamente a la conservación del capital natural.

## Cooperación internacional

La conservación de la Amazonia es un tema de relevancia mundial que requiere de coordinación y cofinanciación entre la nación colombiana y la comunidad internacional.

El medio ambiente continúa siendo prioritario en la agenda de cooperación, no obstante que se reciben pocos recursos para este propósito.

Existe una elevada fragmentación de proyectos pequeños en la región; la Amazonia recibe 4,2% del total de los recursos de ayuda para Colombia y casi el 30% del número de proyectos, enfocados principalmente en desarrollo social y derechos humanos.

Los recursos de la cooperación gozan de una libertad mayor que los públicos, lo que permite financiar actividades con actores de la sociedad civil y autoridades locales, hacer pilotos locales y apalancar recursos para políticas regionales y nacionales. El reto consiste en hacer coincidir los intereses de los distintos actores internacionales, nacionales y locales con una visión regional de largo plazo.



## **AMAZONIA POSIBLE Y SOSTENIBLE**

**Juan Carlos Ramírez**

Director

### **EQUIPO TÉCNICO**

Alberto Galán

Arturo García

Darío Fajardo

Enrique Sánchez

Guillermo Rudas

Javier Medina

### **APORTES TEMÁTICOS**

Alfredo Sarmiento

Dorly Castañeda

Ernesto Guhl

Francisco Azuero

Francisco Ortiz

Germán Corzo

Guillermo Llinás

Hernán Felipe Trujillo

Jaime García

Jorge Armando Rodríguez

Juan Pablo Ruiz

Laura González

María Andrea López

Natalia Orduz

Rodrigo Uprimny

### **PRODUCCIÓN EDITORIAL**

**Marcela Giraldo**

Editora

**Cristina Suárez**

Levantamiento de textos

**Fotografías**

Cortesía Parques Nacionales  
Naturales y Patrimonio Natural

**Equilibrio Gráfico Editorial**

Diseño

**Offset Gráfico Editores**

Impresión



## El estudio

© Carlos Lema

Este documento se desarrolla a partir de la alianza Cepal, Patrimonio Natural, Parques Nacionales Naturales y la Fundación Moore, con el objetivo de aportar fundamentos para una visión y una política nacional de desarrollo sostenible de la Amazonia.

Las implicaciones ambientales y económicas de las políticas que se tomen en relación con la región son altamente relevantes, en materia de ocupación, explotación y conservación.

El ejercicio contribuye a la definición de una visión de país y de un plan desde las esferas nacional y regional, con objetivos generales de desarrollo y de conservación ambiental orientados hacia definiciones estratégicas consistentes con esta visión.



Este estudio estará disponible en: [www.cepal.org/colombia](http://www.cepal.org/colombia) [www.patrimonionatural.org.co](http://www.patrimonionatural.org.co)

