MOTRA

MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL REGIONAL PARA LA AMAZONÍA COLOMBIANA

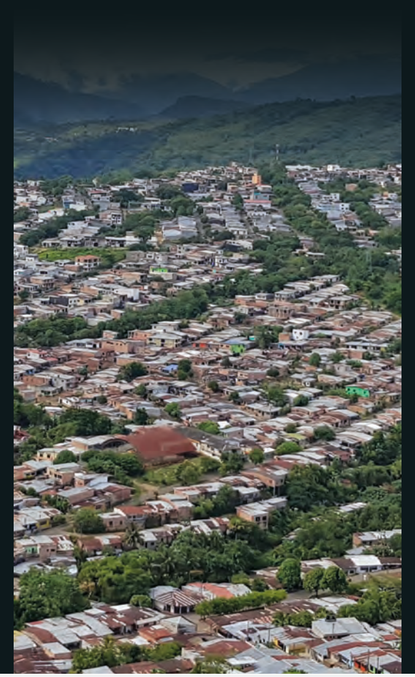
El futuro es de todos | DNP Departamento Nacional de Planeación

El ambiente es de todos | Minambiente

Visión Amazonía

MOTRA

MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL REGIONAL PARA LA AMAZONÍA COLOMBIANA



El futuro es de todos | DNP Departamento Nacional de Planeación

El ambiente es de todos | Minambiente

Visión Amazonía

Foto: Jorge Mario Múnera - Cortesía de The Nature Conservation - Río Caquetá - Caquetá

MOTRA

MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL REGIONAL PARA LA AMAZONÍA COLOMBIANA

MOTRA
MODELO DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL REGIONAL PARA
LA AMAZONÍA COLOMBIANA

1ª edición: octubre de 2019

ISBN: 978-958-5422-30-8

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Ministro
Ricardo José Lozano Picón

Vice-ministra de Políticas y Normalización Ambiental
María Claudia García Dávila

Vice-ministro de Ordenamiento Ambiental del Territorio
Roberto Mario Esmeral Berrío

Director de Ordenamiento Territorial
Oswaldo Porras Vallejo

Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana
Mario Orlando López
María del Carmen Cabeza

Dirección de Bosques
Rubén Darío Guerrero Useda
Cesar Rey Ángel

Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo
María Andrea Rueda Páramo

Dirección de Ordenamiento Territorial
Adriana Díaz Arteaga
Luis Alfonso Sierra Castro
Gustavo Guarín
Claudia Álvarez

Programa Visión Amazonía
Ayda Jacanamijoy Muyuy
Virginia Salazar Bermúdez
Eduardo Ariza Vera
Yezid Beltrán Barreiro
Marnix Becking
José Ignacio Muñoz Córdoba
José Benhur Teteye
Néstor Ortiz
Fernanda Luna Serna
Claudia Guerrero
Edersson Cabrera Montenegro

Programa GEF Corazón de la Amazonía
Doris Ochoa
Luz Adriana Rodríguez
Eugenia Ponce de León

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Director General
Luis Alberto Rodríguez Ospino

Subdirectora General Territorial
Amparo García Montaña

Subdirector General Sectorial
Rafael Puyana Martínez Villalba

Director de Descentralización y Desarrollo Regional
Diego Hau Caicedo

Directora de Desarrollo Ambiental Sostenible (E)
Carolina Díaz Giraldo

Equipo técnico del MOTRA - DNP

Coordinador técnico
Carlos Salazar Echavarría

Profesional ambiental
Paola Andrea Morales

Profesional urbano-regional
Leidy Maritza Bernal

Profesional económico-productivo
Óscar Arcila Niño

Profesional sociocultural
Sandra Yanneth Bermúdez Marín

Profesional político-institucional
Liliana Ramírez Hernández

Profesionales SIG
Olga Mellizo Ortíz
Jeymmi Johanna Castañeda

Profesional jurídico
Catalina Villegas

Equipo DNP

Coordinación General - Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
María Cristina Martínez

Asesor de Prospectiva Territorial - Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
José Oswaldo Espinosa

Asesora de la Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Rosanna Cecilia Ovalle

Programa Visión Amazonía

Coordinador del programa
José Yunis Mebarak

Líder pilar de Desarrollo Sectorial Sostenible
Ricardo Lara Melo

Fotografías
Álvaro Gaviria
Antonio Galvis Galindo
Camilo Ortega P.
Cristian Galvis
David Fayad
Eliana Riascos Arbeláez
Fernanda Luna
Héctor Gutiérrez
Jorge Mario Múnera
Juan Gabriel Soler
Leidy Bernal
Sergio Bartelsman
Daniel Palacios
Ivonne Cueto Gómez
Andrés Stefan

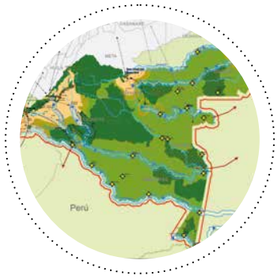
Corrección de estilo, diseño, diagramación e impresión
ZETA impresores Ltda.

Ilustraciones
Las infografías han sido diseñadas usando imágenes de Freepik.com y de Flaticon.com

Reservados todos los derechos. No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin autorización previa y por escrito de los titulares del *copyright.* La infracción de dichos derechos puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.

MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL REGIONAL PARA LA AMAZONÍA COLOMBIANA

ÍNDICE



- Lista de abreviaturas ..... pág. 6
- Lista de mapas ..... pág. 7
- Lista de gráficos ..... pág. 7
- Lista de tablas ..... pág. 7

Resumen ..... pág. 10

1 Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonía: localización, objetivos y alcance ..... pág. 14

2 Proceso metodológico para la construcción del modelo ..... pág. 22

2.1. Síntesis del diagnóstico ..... pág. 26

2.2. Síntesis de los escenarios ..... pág. 41

3 Conflictos territoriales ..... pág. 58

4 Visión 2030: apuesta para el futuro ..... pág. 62

5 Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonía ..... pág. 70

5.1. Fundamentación teórica del MOTRA ..... pág. 73

5.2. Detalle del MOTRA por estructura territorial ..... pág. 78

6 Lineamientos y acciones ..... pág. 86

Anexo

Conflictos territoriales ..... pág. 96

Bibliografía ..... pág. 111

Mapas ..... pág. 114

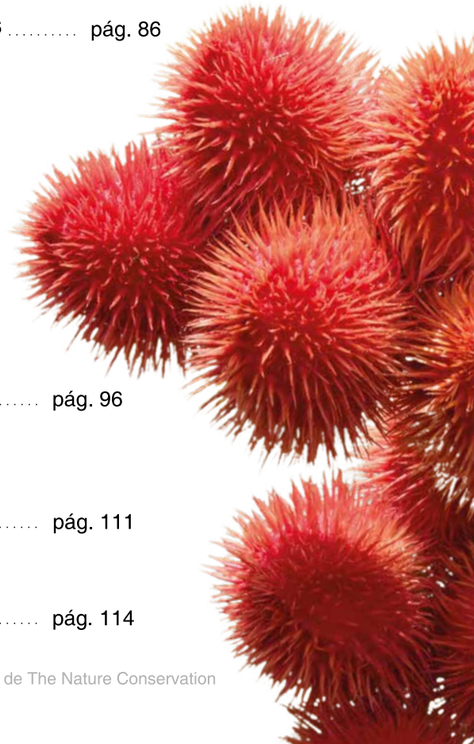


Foto: Jorge Mario Múnera - Achiote - Cortesía de The Nature Conservation

Foto: Cristian Galvis - Cerros de Mavicure - Guainía

Listado de abreviaturas

CDA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente de la Amazonía.
CEI	Comisión Especial Interinstitucional.
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social.
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial.
CROT	Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial.
DNP	Departamento Nacional de Planeación.
EEP	Estructura Ecológica Principal.
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional.
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
MOTRA	Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonía Colombiana.
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas.
OT	Ordenamiento Territorial.
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
PGOT	Política General de Ordenamiento Territorial.
PMI	Plan Marco de Implementación.
PNN	Parques Nacionales Naturales.
POMCAS	Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas.
PSA	Pago por Servicios Ambientales.
RAP	Región de Administración y Planificación.
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos.
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
SINCHI	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas.
SIRAP	Sistemas Regionales de Áreas Protegidas.
ZME	Zonas de Minería Estratégica.
ZRC	Zonas de Reserva Campesina.

Listado de mapas

Mapa n.º 1. Delimitación político-administrativa de la región de la Amazonía colombiana.
Mapa n.º 2. Modelo actual de la estructura biofísica.
Mapa n.º 3. Modelo actual de la estructura de actividades humanas y dinámicas poblacionales.
Mapa n.º 4. Modelo actual de la estructura de asentamientos e infraestructura.
Mapa n.º 5 Modelo actual de la estructura del marco legal e institucional.
Mapa n.º 6. Modelo actual del estado legal del territorio.
Mapa n.º 7. Síntesis del modelo actual de la Amazonía.
Mapa n.º 8. Subregiones.
Mapa n.º 9. Escenario de los actores territoriales.
Mapa n.º 10. Escenario tendencial.
Mapa n.º 11. Escenario institucional.
Mapa n.º 12. Síntesis del Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonía - 2030.
Mapa n.º 13. Modelo futuro de la estructura biofísica - MOTRA.
Mapa n.º 14. Modelo futuro del componente de actividades económicas - MOTRA.
Mapa n.º 15. Modelo futuro del componente de dinámicas poblacionales y relaciones funcionales - MOTRA.
Mapa n.º 16. Modelo futuro del componente de diversidad cultural - MOTRA.
Mapa n.º 17. Modelo futuro de la estructura de asentamientos e infraestructura - MOTRA.
Mapa n.º 18. Modelo futuro de la estructura del marco legal e institucional - MOTRA.

Listado de gráficos

Gráfico 1. Proceso metodológico para la construcción del MOTRA.

Listado de tablas

Tabla 1. Principales características de las subregiones.
Tabla 2. Variables proyectadas en el escenario tendencial.
Tabla 3. Variables proyectadas en el escenario institucional.

Prólogo

La región amazónica colombiana no debe pasar desapercibida para el país. Si bien es cierto que nos ha costado valorarla, hoy no podemos ignorarla, pues no solo representa el 40 % de Colombia, sino que en ella se encuentra el bosque amazónico, encargado de regular el clima y el agua a nivel local, regional y mundial y alberga la más extraordinaria diversidad biológica, étnica y cultural. Allí nacen algunos de los principales ríos que alimentan el gran río Amazonas: el río Putumayo, el río Caquetá, el río Apaporis afluente del Japurá y el río Vaupés afluente del río Negro. Esas razones deberían bastar para captar su importancia y hacernos conscientes de la oportunidad y responsabilidad que tenemos los colombianos en el desarrollo de esta región y de su futuro. Y es que cuando se percibe la naturaleza como una red, su vulnerabilidad salta a la vista. Si se tira de un hilo puede deshacerse el tapiz entero. Humboldt señaló esta interdependencia y sus consecuencias en los ecosistemas, al observar la deforestación provocada por el ser humano en el Lago Valencia de Venezuela hacia 1800 la que había dejado los suelos pobres, el nivel de agua disminuido y temperatura alterada.

Para el 2018, la región Amazónica de Colombia concentraba cerca del 67% de la superficie de bosque natural del país y en conjunto con la región Pacífica eran las zonas con mayores excedentes de agua. Dado el avance de las diversas políticas, programas, colonizaciones y desarrollos, la región presenta variados focos de conflicto que se producen bien sea por los colonos, quienes han sido expulsados por la pobreza, la guerra, la necesidad o la aventura, o por los inversionistas, quienes tienen claros intereses económicos en la praderización y el acaparamiento de tierras. Lo anterior hace urgente una planeación ordenada que permita el modelo de desarrollo deseado en la región. El lento y difícil control territorial del Estado ha originado procesos de ocupación y de pérdida de bosque impulsados por capitales que han instalado fincas y cultivos de coca, así mismo han “potrerizado” grandes extensiones de tierra que se mantienen desprovistas de casas y de ganado. Según el IDEAM, las vías no planeadas, los cultivos de coca, el acaparamiento de tierras, la ganadería, los cultivos de palma de aceite, la minería ilegal, entre otros, son considerados los principales motores de deforestación en la región Amazónica colombiana.

El instrumento de ordenamiento territorial que hoy se presenta es el primer Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonía Colombiana (MOTRA). El objetivo de este ejercicio es poder tener un modelo de desarrollo para la región que responda a las características del territorio y que tenga en cuenta el modelo futuro que el país tiene sobre dicho territorio. El modelo busca orientar el ordenamiento territorial de la Amazonía colombiana para avanzar en el cierre de brechas socioeconómicas, en el mejoramiento de la articulación funcional como estrategia para el equilibrio territorial, en la conservación del patrimonio natural y cultural y en el fortalecimiento de la gobernanza territorial.

El Modelo de Ordenamiento Territorial para la Amazonía (MOTRA) fue elaborado por el DNP, con el apoyo de Visión Amazonía programa REM - Colombia, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la participación de entidades territoriales y regionales, la academia, los ministerios, las organizaciones no gubernamentales, las autoridades tradicionales indígenas y los miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT). Allí se priorizaron seis líneas estratégicas de gestión para la región: i) el sistema de planificación territorial para la Amazonía, ii) la deforestación cero, la conservación, preservación y restauración, iii) la perdurabilidad del patrimonio cultural, iv) la reconversión del modelo extractivista y de producción sostenible, v) la infraestructura de transporte intermodal y vi) los equipamientos y la gobernanza territorial.

El MOTRA fue incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Allí se priorizaron las apuestas estratégicas que están orientadas al desarrollo económico, que integran al bosque, en función de un modelo de desarrollo sostenible y diferencial, y que plantean los siguientes objetivos: la protección y conservación de los ecosistemas como garantía para la equidad intergeneracional mediante acciones contra la deforestación; la reconversión de actividades productivas y la estabilización de la frontera agrícola; la consolidación de un transporte intermodal para superar el aislamiento de la región e incrementar los intercambios comerciales y sociales, y el desarrollo de modelos productivos sostenibles asociados a la agrodiversidad y al biocomercio. Lo anterior recoge un ejercicio articulado que culmina en un instrumento de política pública, como lo es un plan de desarrollo, pero que además recoge una visión prospectiva positiva para el desarrollo de una región muy importante para el país y trae unas oportunidades inmensas para la Amazonía colombiana.

José Yunis Mebarak
Coordinador del programa Visión Amazonía

RESUMEN

Foto: Camilo Ortega - Putumayo

Foto: Alvaro Gaviria - Chiribiquete

El país se enfrenta al reto de definir los lineamientos estratégicos de ordenamiento territorial (en adelante, OT) para el nivel nacional, regional, departamental y subregional, con el fin de que, por un lado, estos lineamientos permitan la alineación o convergencia de las apuestas de desarrollo de todos los niveles de gobierno y, por el otro, permitan sentar el ordenamiento territorial como base de la planeación del desarrollo. Este es un paso esencial para avanzar en el fortalecimiento de la descentralización del país y, con ello, garantizar la eficiencia en el uso del suelo y el desarrollo de las capacidades potenciales de las regiones, aspectos que son el eje articulador del crecimiento económico competitivo, sostenible y con equidad.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 reconoció la importancia de fortalecer el enfoque territorial en el diseño y la implementación de políticas públicas, lo cual permitió la definición de lineamientos nacionales para cada una de las regiones y la definición de estrategias para fortalecer la coordinación entre el nivel nacional y los niveles subnacionales. En particular, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha centrado su labor en lograr la coordinación de la gestión y la asistencia técnica territorial bajo un enfoque diferencial encaminado a consolidar una intervención integral en los niveles regionales. Esta gestión y asistencia atiende las necesidades de dichos niveles regionales mediante la articulación y optimización de la oferta nacional y la armonización de las intervenciones en el territorio.

El nuevo PND 2018-2022 recoge estos avances y tiene como uno de sus objetivos principales la definición de lineamientos para la articulación de políticas e inversiones que favorezcan el desarrollo regional. Esto incluye el reconocimiento de las vocaciones y las capacidades potenciales de *todas* las regiones, con los incentivos para sus respectivos desarrollos mediante la conectividad territorial y el fortalecimiento de la asociación territorial.

Para conseguir dichos propósitos se formula la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT), que tiene como objetivo definir arreglos institucionales y acuerdos entre los sectores del Gobierno nacional para promover la convergencia de políticas sectoriales y la articulación de instrumentos de OT multinivel que permitan generar estrategias de desarrollo regional diferenciadas, acordes con las prioridades territoriales y los atributos de dichas regiones. Un componente esencial en la definición de esta política es la construcción de *modelos de ordenamiento territorial con perspectiva regional,* los que permitirán incluir y desarrollar el enfoque diferencial territorial en los lineamientos de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

El presente documento contiene el primer modelo de ordenamiento territorial con perspectiva regional del país. El Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonía (MOTRA) es un ejercicio analítico y prospectivo de las transformaciones que requiere la Amazonía colombiana para potencializar su desarrollo, conectar sus territorios y garantizar, así, una transformación productiva y social, pero sostenible, con la cual se proteja y se aproveche la riqueza ambiental de la región. Se trata de una visión, tanto nacional como territorial, de la región de la Amazonía para el año 2030; una visión en la que se busca el desarrollo y el crecimiento económico de la región, pero en consonancia con la preservación del patrimonio natural y cultural y con el fortalecimiento de una gobernanza territorial que esté en función de un modelo de desarrollo sostenible y diferencial.

Este modelo es resultado del trabajo conjunto y articulado de las entidades del Gobierno nacional, en cabeza del DNP y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible junto con el programa Visión Amazonía; además, el modelo se instala en el marco del programa global REDD para Early Movers (REM) - Pagos por Resultados de Reducción de Emisiones por Deforestación (REDD+) y cuenta con recursos del gobierno alemán, del Reino Unido y del Reino de Noruega. Los resultados de este modelo son un insumo esencial para el diseño de una política general nacional de ordenamiento, pero construida desde las necesidades y apuestas regionales. Es la expresión de una alineación y coordinación multinivel para el desarrollo y ordenamiento de largo plazo.

1 MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL REGIONAL PARA LA AMAZONÍA: LOCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y ALCANCE

El Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonía (**MOTRA**) es un ejercicio analítico y prospectivo de las transformaciones que requiere la Amazonía colombiana para potencializar su desarrollo y conectar sus territorios. El modelo garantiza, además, una transformación productiva y social sostenible que proteja y aproveche la riqueza ambiental de la región.

Como estrategia para reorientar las intervenciones en las comunidades más vulnerables de la región, el modelo define criterios para la funcionalidad ecosistémica del territorio en el ámbito supradepartamental, con el propósito de revertir las inequidades socioeconómicas y fortalecer la gobernanza territorial.

Foto: Eliana Riascos Arbeláez - Mesetas - Meta

Este documento tiene como finalidad presentar los resultados del *Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonía* (en adelante, MOTRA) con una proyección al año 2030. Este es un proceso liderado por el Departamento Nacional de Planeación en colaboración con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y está encabezado por el programa Visión Amazonía; además, cuenta con financiación del programa global REDD para Early Movers (REM) - Pagos por Resultados de Reducción de Emisiones por Deforestación (REDD+). La construcción de las fases de diagnóstico y prospectiva se basó en información secundaria disponible en entidades de orden nacional y regional articuladas en el Comité Especial Interinstitucional (CEI), brazo técnico de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT). Se destaca la participación de los ministerios del Interior, de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Cultura, así como la participación del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI).

El trabajo es resultado de las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano con la comunidad internacional y local sobre la conservación y el desarrollo sostenible del territorio amazónico[1], lo cual requiere, entre otros esfuerzos, identificar e implementar una apuesta estratégica que se fundamente en decisiones de OT. Las acciones y estrategias de OT permiten generar cambios en las dinámicas y trayectorias de uso y ocupación del territorio, dinámicas y trayectorias que, para el caso de la Amazonía, se pueden ver, actualmente, en la presión que ejercen las actividades humanas y sectoriales sobre la base biofísica del territorio, en el incremento de la deforestación, en los procesos de urbanización desordenada y en el crecimiento inadecuado de actividades económicas lícitas e ilícitas con impactos negativos en las comunidades y en el entorno.

Los modelos de ordenamiento territorial regional son instrumentos que impulsan la planeación y la definición de criterios estratégicos de OT a escala regional.

Foto: Antonio Galvis - Estrella Fluvial del Oriente - Guainía

Foto: Cristian Galvis - Cerros de Mavicure - Guainía

1 Con ocasión de la ratificación, firmada en el 2015, de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de París, el Estado colombiano adquirió la obligación de llevar a cabo acciones orientadas a reducir la deforestación en la región.

Estos instrumentos son una síntesis espacializada de los principales sistemas que estructuran el territorio, y su utilidad radica en los siguientes puntos:

i) Visualizan simultáneamente el estado territorial actual y futuro en un horizonte a largo plazo, de un modo sencillo y comprensible.

ii) Muestran de modo gráfico y a través de textos de análisis las capacidades potenciales, las alertas o los conflictos de aspectos socioculturales, económico-productivos y ambientales que interactúan en el territorio.

iii) Evidencian los vacíos, convergencias o conflictos entre políticas, disposiciones normativas, programas o proyectos de impacto territorial.

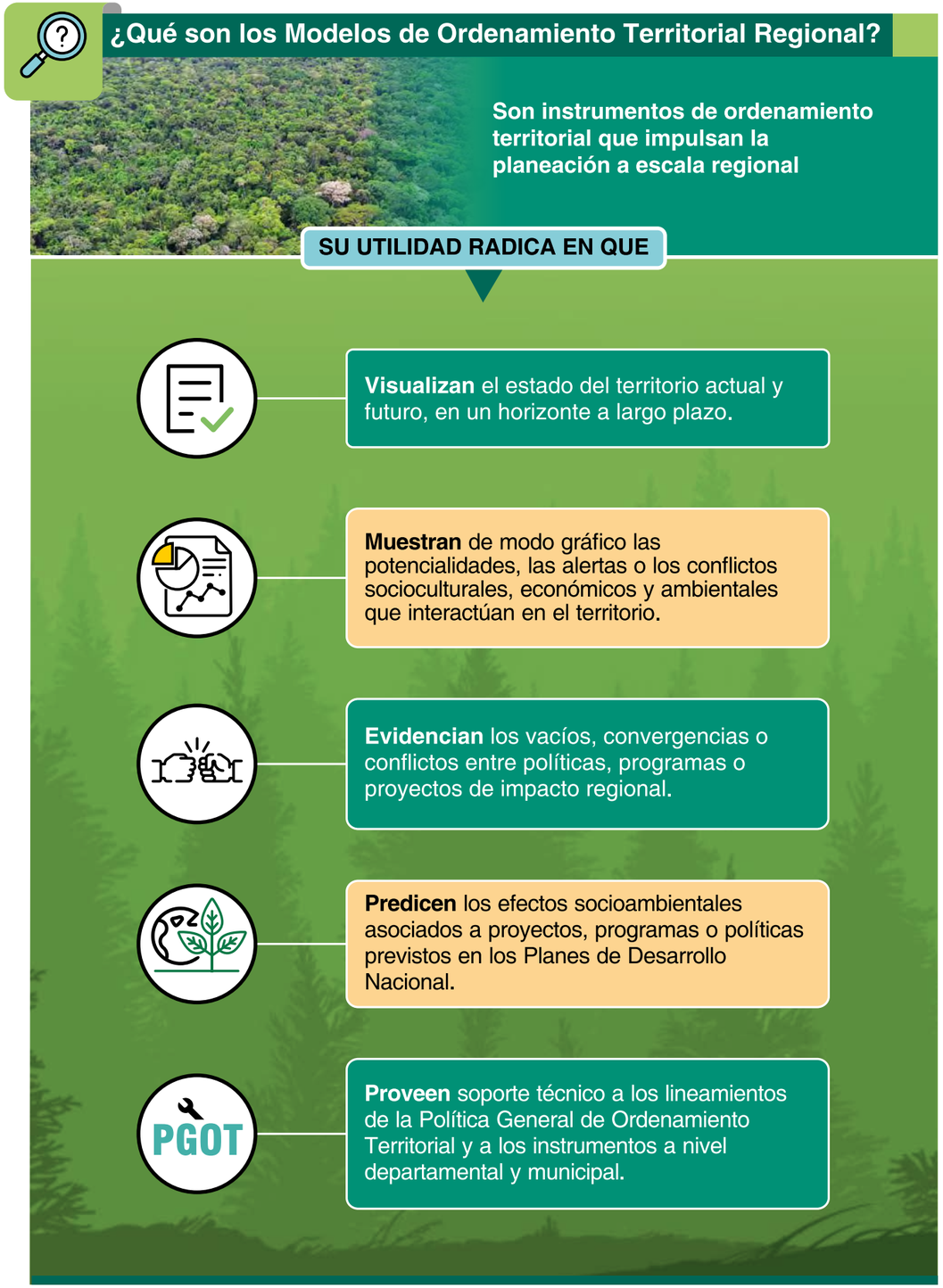
iv) Prevén los efectos socioambientales que se pueden generar en la ejecución de proyectos, programas o políticas que han sido previstos en los planes de desarrollo nacional.

v) Proveen soporte técnico a los lineamientos de ordenamiento territorial de la PGOT, así como a los instrumentos de OT del nivel departamental.

En este contexto, el MOTRA se fundamenta en un diagnóstico y análisis de las *estructuras territoriales* y de la forma en la que se interrelacionan los componentes naturales, físicos, sociales, culturales, institucionales y económicos. Este análisis se hace con el objetivo de definir una hoja de ruta de largo plazo que oriente las intervenciones públicas y privadas, de forma tal que contribuyan tanto a revertir las inequidades socioeconómicas y territoriales como a impulsar nodos y actividades dinamizadoras de la economía regional. Se espera que estos nodos y actividades aprovechen el potencial del territorio, pero de manera armónica con las características ambientales y culturales de la región.

El alcance geográfico del MOTRA está definido por los criterios político-administrativos para el OT establecidos en la Ley 1454 de 2011, "Por la cual se dictan normas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones" (en adelante, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT), sin que esto suponga desconocer otros ejercicios de regionalización que se han hecho para la Amazonía. En ese sentido, a pesar de que la unidad de análisis corresponde a los criterios formales de dicha ley, es importante advertir que en el diagnóstico territorial y en la construcción del modelo se tuvo en cuenta la *región Amazónica biofísica* y las relaciones interregionales (ver mapa n.º 1). Como se verá en el apartado en el que se desarrollan los lineamientos estratégicos del MOTRA, se proponen diferentes acciones que promueven las interrelaciones con otras entidades territoriales e, incluso, se promueven acciones conjuntas con otros países con los cuales se comparte el bioma amazónico.

Foto: Jorge Mario Múnera - (De izquierda a derecha) cacao, variedades de casabe y matafrío.
Cortesía de The Nature Conservation



El MOTRA se fundamenta en un ámbito supradepartamental[2], el cual complementa la escala departamental y municipal mediante la definición de un área que permite un abordaje más estratégico e integrador de la planeación y, por lo tanto, facilita la coordinación sectorial y de las distintas escalas de gobierno, promoviendo además la cooperación y la asociación territorial. Esta afirmación retoma los planteamientos desarrollados en el documento *La gobernanza del uso del suelo en países de la OCDE – análisis de política y recomendaciones.*

Además, el ámbito supradepartamental permite definir criterios para la funcionalidad ecosistémica y territorial, la cual debe traducirse en el fortalecimiento de las interconexiones entre núcleos urbanos y en la promoción de los vínculos urbano-rurales, a través de la reorientación de las intervenciones públicas sectoriales en el territorio y de la garantía de la asignación de recursos públicos con un mayor impacto territorial (OCDE, 2017, p. 24). Adicionalmente, el MOTRA enfatiza la importancia de promover el equilibrio territorial como una estrategia para reorientar las intervenciones en los territorios y en las comunidades más vulnerables de la región, posibilitando su inclusión en las trayectorias de desarrollo territorial.

En síntesis, el MOTRA cumple con las siguientes finalidades:

1. Orienta a los distintos sectores del nivel central, así como a las entidades territoriales y a los esquemas asociativos, en la toma de decisiones en el territorio, mediante la identificación de políticas, programas o proyectos sectoriales que tendrían un mayor impacto regional.

2. Genera alertas sobre el estado del territorio, lo que permite reorientar políticas nacionales y departamentales con el fin de prevenir y mitigar posibles conflictos territoriales y/o potenciar aspectos socioculturales, económico-productivos y ambientales que interactúan en la región.

3. Proporciona a los departamentos de Guainía, Vaupés, Amazonas, Guaviare, Putumayo y Caquetá la base técnica para la formulación de directrices y orientaciones de ordenamiento territorial de carácter regional que pueden implementar en el respectivo Plan de Ordenamiento Departamental.

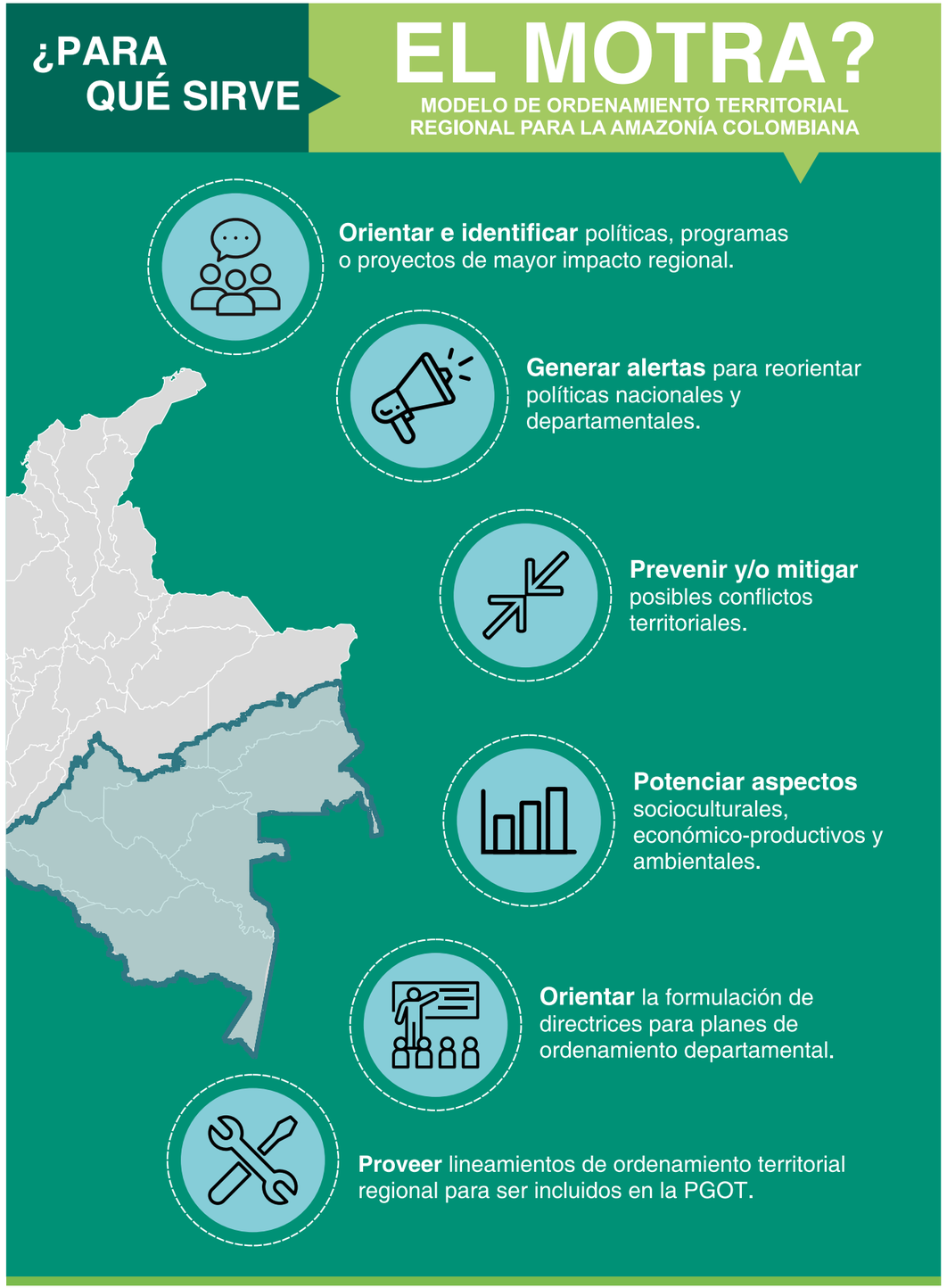
4. Provee soporte técnico a los lineamientos de ordenamiento territorial para ser incluidos en el actual proceso de formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) que viene adelantando el DNP, el cual se fundamenta en el reconocimiento de la diversidad poblacional, territorial y ambiental para el ordenamiento del territorio[3].

Según puede observarse, el MOTRA constituye una herramienta para el trabajo coordinado de los distintos sectores del nivel central, así como para la articulación de los diferentes niveles de gobierno. Por lo tanto, permite concretar intervenciones multisectoriales que, con fundamento en una lógica territorial diferenciada, aporten al desarrollo regional. El MOTRA también tiene como propósito fortalecer la gobernanza territorial, con la finalidad de que los actores públicos, comunitarios y privados cuenten con un referente de territorio común que permita poner en marcha diversas acciones que aporten a la materialización del modelo.

Este documento tiene la siguiente estructura: en la primera parte se describe el proceso metodológico adelantado para la construcción del MOTRA, incluyendo el detalle de la síntesis del diagnóstico, la subregionalización y el ejercicio prospectivo con base en ciertos escenarios, a partir de los cuales se formuló la visión a futuro, del año 2030, para la región Amazónica. Posteriormente, se identifican y desarrollan los lineamientos y criterios estratégicos para el ordenamiento del territorio con la correspondiente representación cartográfica; con lo anterior se completa la hoja de ruta, las condiciones y los requisitos para la transformación y el cambio en las trayectorias y tendencias regionales.

2 En términos generales, los modelos de ordenamiento territorial se definen como la síntesis de las distintas estructuras territoriales biofísicas, actividades humanas y económicas, sociales y culturales, de equipamiento y conectividad institucional o legal. Para la definición del concepto, específicamente para los Planes de Ordenamiento Departamental (POD), puede consultarse el Acuerdo 10 de 2016 de la Comisión de Ordenamiento Territorial, artículo 1, literal f.

3 En el Plan de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011, artículo 29, numeral 1, literal a, se dice que es competencia de la nación "establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional".



2 PROCESO METODOLÓGICO PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL MODELO

A partir de la consolidación del estado del arte de la situación actual de la Amazonía colombiana y del análisis de cuatro estructuras territoriales, se definen distintos escenarios para identificar las trayectorias y las tendencias de los procesos regionales más relevantes (análisis prospectivo), a partir de los principales conflictos territoriales actuales. Lo anterior, sumado a un proceso de análisis morfológico, permite la construcción de una base cartográfica que orientó la elaboración del **MOTRA**, sus principios, objetivos y líneas estratégicas, con proyección-visión al 2030.

Foto: Fernanda Luna - Portal del Fragua, San José del Fragua - Caquetá

¿Cómo se construyó el Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonía Colombiana?

Para el análisis regional se tuvieron en cuenta cuatro estructuras territoriales que permitieron identificar las diversas interrelaciones territoriales. **Las estructuras analizadas fueron:**

A partir de los **resultados** del modelo actual se **construyeron 3 escenarios**:

- Actores territoriales — Para mayor información, ver pág. 42
- Tendencial — Para mayor información, ver pág. 49
- Institucional — Para mayor información, ver pág. 57

Con base en la consulta de información secundaria y en el diálogo sostenido con entidades del Gobierno nacional[4], con gobiernos y actores regionales[5] y con expertos[6], la construcción del MOTRA inició con la consolidación de un estado del arte de la situación actual de la Amazonía colombiana. Esto se complementó con los resultados de talleres nacionales y departamentales realizados por el DNP[7].

El análisis regional se abordó teniendo en cuenta cuatro *estructuras territoriales* que permitieron identificar las expresiones físicas de las actividades humanas y de las diversas interrelaciones territoriales. Las estructuras analizadas fueron:

i) La biofísica[8],

II) Las actividades humanas y dinámicas poblacionales[9],

iii) Los asentamientos humanos y la infraestructura[10] y

iv) El marco normativo e institucional[11].

Para cada estructura se identificaron los procesos regionales o las dinámicas más significativas desde el punto de vista territorial, los cuales permitieron priorizar elementos para la elaboración del diagnóstico de la región. Para cada uno de los procesos se identificaron variables para la construcción de una base cartográfica que describe, representa y despliega espacialmente la situación actual de la Amazonía. A partir de lo anterior, mediante un proceso de análisis estructural, ponderación y superposición de capas, se elaboró el mapa de síntesis que representa la situación actual del territorio amazónico. Con base en los resultados del modelo actual y de la información disponible, se procedió a la elaboración de tres escenarios: el de actores territoriales, el tendencial y el institucional. Estos insumos permitieron identificar las trayectorias y las tendencias de los procesos más relevantes en la región, completando así el análisis prospectivo del territorio.

El primer escenario, el de los *actores territoriales*, recoge las percepciones positivas y negativas que tienen del futuro los distintos actores públicos, sociales, comunitarios y privados consultados en los talleres. El segundo, es decir, el *escenario tendencial*, es resultado de la proyección estadística de las variables asociadas a los procesos regionales identificados. Finalmente, el *escenario institucional* es producto de la identificación y elaboración de un mapa con las principales políticas, programas, proyectos y acciones de los distintos sectores del Gobierno nacional, regional y departamental con incidencia en el territorio. Como complemento a la elaboración de los escenarios se realizó una identificación de los principales conflictos territoriales que actualmente tienen lugar en la Amazonía.

Una vez establecidos tanto los tres escenarios como los conflictos y el proceso de análisis morfológico que implicó la formulación de hipótesis, se procedió a construir la visión de la región para

4 Se llevó a cabo un taller de socialización del MOTRA con el Comité Especial Institucional (CEI) y con la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) el 6 de marzo del 2018.

5 Se adelantaron talleres en los seis departamentos (Guainía, Vaupés, Amazonas, Guaviare, Putumayo y Caquetá) durante el segundo semestre del 2017, los cuales contaron con la asistencia de las entidades territoriales departamentales, las corporaciones ambientales, representantes de las instituciones académicas y representantes de grupos indígenas.

6 Se llevó a cabo un taller con expertos de la región Amazónica el 2 de marzo del 2018.

7 Se adelantaron unos primeros talleres en la fase de diagnóstico: un taller en Leticia el 3 de agosto del 2017, un taller en Florencia el 15 de noviembre del 2017, un taller en Inírida el 31 de julio del 2017, un taller en San José del Guaviare el 3 de agosto del 2017, un taller en Mocoa el 3 de agosto del 2017 y un taller en Mitú el 31 de julio de 2017. Además de los talleres de diagnóstico, se realizaron los siguientes encuentros de socialización con los resultados del MOTRA: un taller en Leticia el 18 de julio del 2018, un taller en Inírida el 24 de julio del 2018 y un taller en Mitú 30 de julio del 2018.

8 En esta estructura se incluyen los siguientes procesos regionales: i) la deforestación, ii) la estructura ecológica principal, de biodiversidad y servicios ecosistémicos, iii) la gestión del recurso hídrico y iv) la susceptibilidad frente amenazas naturales y frente al cambio climático.

9 Corresponde a esta estructura el análisis de los siguientes procesos regionales: i) la relación funcional entre centros poblados, ii) la diversidad cultural, iii) los servicios básicos y la infraestructura social, iv) la concentración de la propiedad urbana y rural, v) la frontera agropecuaria con baja productividad, vi) el cultivo de coca con fines ilícitos, vii) las actividades extractivas legales e ilegales y viii) las capacidades potenciales para la producción sostenible y el turismo.

10 El proceso regional identificado para esta estructura es el de transporte intermodal.

11 Se incluyen en esta estructura los siguientes procesos regionales: i) la capacidad institucional, ii) la sobreposición de instrumentos y figuras de ordenamiento territorial y de desarrollo territorial, iii) las políticas sectoriales territoriales, iv) los instrumentos normativos en división político-administrativa y v) el desarrollo integral fronterizo.

el año 2030. Cuando se concretó la visión futura y se contrastaron las posibilidades reales de tipo político, institucional y financiero para su puesta en marcha, se elaboró el modelo futuro a través de la combinación de coremas y espacializacion de variables, lo cual orientó la elaboración del MOTRA. A partir de lo anterior, se definieron los principios orientadores, el objetivo y las líneas estratégicas para el tránsito de la situación actual a la futura. Por cada línea estratégica se identificaron acciones y recomendaciones, las cuales permiten materializar el MOTRA para el año 2030. El siguiente gráfico ilustra el proceso metodológico adelantado:

Figura nº 1. Proceso metodológico para la construcción del MOTRA.

Fuente: elaboración propia.

2.1 SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO

Este apartado presenta una síntesis de los resultados del proceso de caracterización desarrollado a través de las estructuras mencionadas. También muestra una síntesis de las principales conclusiones del proceso adelantado para representar espacialmente, de manera integrada, el diagnóstico y los resultados intermedios que llevaron a la configuración del Modelo Actual de Ordenamiento Territorial Regional de la Amazonía Colombiana. Esto quiere decir que este apartado contiene la síntesis cartográfica de cada una de las estructuras definidas, los patrones que permitieron adelantar una propuesta de subregionalización en este territorio y, también, el modelo holístico que representa la situación o estado actual de esta región. A continuación, se presenta la síntesis del estado actual por medio de cada estructura de análisis.

Modelo actual de la estructura biofísica

La representación cartográfica se puede ver en el mapa n.º 2, del que es posible concluir que en la región se identifican tres zonas, a partir de la perspectiva de la estructura biofísica, las cuales reflejan una síntesis del estado de dicha región en términos de calidad y oferta ambiental. Se puede evidenciar que cerca del 80 % del territorio conserva atributos muy importantes en lo que se refiere a la oferta biofísica; de allí se puede intuir que existe un alto grado de conservación de la matriz ambiental del territorio y una oferta de servicios ecosistémicos sólida. En un segundo nivel se encuentran áreas que, a pesar de haber sido intervenidas o de ser susceptibles a situaciones de amenaza o al cambio climático, presentan condiciones biofísicas favorables que ameritan políticas y lineamientos diferenciados desde el MOTRA para potenciar la oferta biofísica existente y prevenir un deterioro de esta.

Desde la perspectiva de la estructura ambiental se puede ver una clara división subregional de la región Amazónica. Esta división está motivada, principalmente, por la incidencia de la dinámica ecosistémica del bosque y por las presiones que se evidencian sobre este, derivadas de las dinámicas poblacionales y económicas. Por un lado, está la región oriental, en la que se ubican los departamentos del Amazonas, Vaupés y Guainía, y en donde aún no se evidencian procesos grandes de poblamiento y actividades económicas, en grandes extensiones, que generen alertas tempranas de pérdida del equilibrio y de la oferta natural[12]. En estos lugares, el modelo podría enfocarse en la prevención de tensiones ambientales agudas en el futuro, en el rescate de las prácticas culturales, en la planificación de asentamientos e infraestructuras a largo plazo y en la revitalización de los ecosistemas para mejorar la resiliencia de estos territorios

12 Lo que no quiere decir que no se estén dando procesos adversos desde el punto de vista ambiental, solo que estos aún no se presentan con tanta intensidad como en otros departamentos de la región.

Foto: Leidy Bernal - Reserva Natural Victoria Regia a orillas del río Amazonas - Leticia

Foto: Héctor Gutiérrez - San José del Guaviare - Guaviare

frente a amenazas derivadas del cambio climático. El modelo debe prestar atención especial a la parte sur del departamento del Amazonas, particularmente a Leticia, para prevenir en este centro de poblamiento la conjugación de situaciones de degradación que presionen, de manera negativa, los ecosistemas presentes por tener frontera con una dinámica urbana importante y por la presión del sector turístico.

Por otro lado, está la región occidental y norte, conformada por los departamentos de Guaviare, Caquetá y Putumayo, en donde se evidencian las dinámicas de poblamiento más consolidadas, además de la mayor ampliación de la frontera agropecuaria y otras condiciones asociadas a estos fenómenos. Esta también es la región en la que los ecosistemas y la oferta natural de la Amazonía han sido impactados de una manera más agresiva. En esta región, el modelo podría orientar la configuración de los asentamientos, a través de la planificación concertada con la población, y de las infraestructuras de carácter regional para la movilidad, para los servicios públicos y para el apoyo a la economía regional. De la misma manera, el modelo podría orientar la política económica del país hacia la región, a partir de una perspectiva de sostenibilidad. Adicional a lo anterior, se deben generar estrategias, de la mano del SINA, para la gestión de la estructura ecológica regional, principalmente en esta parte de la región, donde se ha visto más amenazado el equilibrio ecológico y, por ende, se ve más comprometida la oferta de servicios ecosistémicos para el sustento de las actividades sociales, económicas y de competitividad de la región.

Finalmente, se encuentran las áreas en las que los atributos de la oferta biofísica han sido intervenidos y, en muchos casos, deteriorados. En estas áreas se deben incentivar políticas y estrategias de uso y manejo sostenible y, en algunos casos, de restauración y rehabilitación. Estas últimas zonas evidencian el patrón de intervención en el área del piedemonte amazónico (Putumayo y Caquetá) y en el límite norte de la región, en Guaviare, con algunos puntos importantes en Vaupés.

Estructura de las actividades humanas y las dinámicas poblacionales

Como puede observarse en el mapa n.º 3, a partir de la perspectiva que brinda la estructura territorial de las actividades humanas y dinámicas poblacionales, en la región se identifican cuatro zonas diferentes, cada una de las cuales refleja su propia particularidad en lo que se refiere a la presencia de la población y las actividades que se desarrollan en el territorio. La primera zona corresponde a la categoría “Muy alta dinámica de actividades humanas”, y en ella se encuentra Florencia como principal núcleo de concentración de la población, de la oferta de servicios y de urbanización. Esto se explica por los altos valores agregados generados en este lugar, el importante número de títulos mineros de material de arrastre asociados con la urbanización y la permanente llegada de población en situación de desplazamiento forzado.

Por su lado, la categoría “Alta dinámica de actividades humanas” se localiza en las áreas intervenidas del piedemonte amazónico (lo cual corresponde al anillo de poblamiento) y se caracteriza por la presencia de las actividades de ganadería, hidrocarburos, praderización, concentración de la tierra y generación de valor agregado, entre otras. En esta zona se identifican dos núcleos especializados, el primero se localiza en el departamento de Putumayo, en donde existe una especialización en la producción de petróleo, de coca y, en menor grado de importancia, de ganadería bovina. El segundo núcleo se corresponde con el municipio de San José del Guaviare y se caracteriza por una alta oferta de servicios y una relación funcional con el departamento del Meta y, a la vez, con Bogotá.

La tercera zona se identifica con la categoría “Media dinámica de actividades humanas” y, espacialmente, posee dos territorios. Uno está en las áreas de transición de la frontera agropecuaria, en los departamentos de Putumayo, Caquetá y Guaviare, y se expande en el trapecio amazónico mediante los procesos de colonización lineal, paralelos a las corrientes hídricas. El otro corresponde a las tres capitales de los departamentos de Guainía, Vaupés y Amazonas; este último tiene a Leticia como núcleo aislado con mayor articulación funcional y económica con el interior del país y con los países fronterizos. Como última zona se encuentra la categoría “Baja

Foto: Cristian Galvis Galindo - Carurú - Vaupés

dinámica de actividades humanas", que agrupa los territorios con menos áreas transformadas, en donde existe menor población absoluta, predomina la economía de subsistencia y hay un mayor nivel de conservación de los ecosistemas presentes. No obstante, también son áreas frente a las cuales es importante generar alertas, pues coinciden con las mayores tasas de crecimiento poblacional desde la década del ochenta; tasas que están asociadas a las economías de enclave y a algunas actividades ilegales.

A nivel general es posible concluir que la economía de la Amazonía es muy diferente a la del resto del país, pues está habitada principalmente en el área rural, cuya población es altamente dispersa, con importante presencia de pueblos indígenas y sin reglas claras sobre la tenencia de la tierra. El aparato económico productivo es ineficiente y poco competitivo, pues exige la utilización extensiva de suelo, y cada vez invade más el bosque. El modelo de asentamiento de la actividad económica sigue los patrones de colonización espontánea desordenada e insostenible que generan una fuerte presión por el uso de los recursos naturales, con lo cual se afecta la sostenibilidad del bosque.

Foto: Cristian Galvis Galindo - Carurú - Vaupés

Por otro lado, incluso cuando la dinámica poblacional de la Amazonía colombiana ha mantenido su tendencia al crecimiento, pareciera que en los últimos treinta años ha sido más intensa la colonización de las cabeceras municipales y demás conglomerados humanos que la de las áreas no urbanizadas de esta región del país. Desde mediados de la primera década del siglo XXI, algunas áreas rurales de la Amazonía han sido objeto de un intenso proceso de colonización sin ocupación de los espacios deforestados. Ante la ausencia de controles ambientales y militares restrictivos, los inversionistas provenientes del exterior de esta región han encontrado en la quema de la selva el vehículo para especular con la tierra ante la posibilidad de apertura de la carretera marginal de la selva y otra serie de vías terrestres de comunicación.

Por último, al realizar el análisis de las capas sobrepuestas, es posible identificar la diversidad cultural, que tiene como una de sus manifestaciones más importantes las lenguas de los pueblos indígenas. Esta zona, de menor concentración de asentamientos humanos y con menos dinámicas poblacionales vinculadas a la economía de mercado, es también la zona de la mayor diversidad étnica indígena, representada en sus pueblos, sus territorialidades, sus formas de autodeterminarse y autogobernarse, sus sitios sagrados, el patrimonio material e inmaterial de la región y la diversidad lingüística.

Estructura de los asentamientos humanos y la infraestructura

Al analizar los resultados de la accesibilidad, como síntesis de la estructura de los asentamientos y la infraestructura, se identificaron cinco categorías, como se puede ver en el mapa n.º 4. La categoría de *muy alta accesibilidad* se presenta en las zonas de influencia de los centros poblados con mayor intervención, en las capitales de los departamentos de Guainía y Vaupés y en Leticia, sitio que corresponde a la mayor infraestructura social. A nivel general, en la síntesis del componente de organización y funcionamiento espacial del sistema de asentamientos es posible identificar dos grandes regiones con dinámicas específicas para cada una.

1. La región de concentración de urbanización y flujos de transporte terrestre, ubicada espacialmente en la zona del piedemonte de los departamentos de Caquetá y Putumayo y, adicionalmente, en la zona de intervención de San José de Guaviare. Esta región se caracteriza principalmente por los centros poblados consolidados, con mayor oferta de servicios y conexión directa de forma aérea y terrestre con el centro del país. En esta región se encuentran tres áreas de influencia alrededor de un núcleo central, que son las capitales de departamento:

- San José de Guaviare, que tiene un área de influencia en los tres municipios que conforman el departamento y tiene vínculos directos aéreos y terrestres con la región Andina y Orinoquía. El centro de mayor jerarquía más próximo es Villavicencio, a cuatro horas de distancia.
- Mocoa, que tiene un área de influencia en el departamento de Putumayo, en donde sirve como prestadora de servicios funcionales. Sus vínculos funcionales, económicos y político-administrativos con el exterior de la región son estrechos con el departamento de Nariño y con Florencia.
- Florencia, que es la ciudad con mayor jerarquía funcional dentro del sistema. Su área de influencia se extiende a todos los centros poblados del piedemonte amazónico. Su conexión directa a nivel nacional, por vía terrestre, se da con el departamento del Huila y con la aglomeración urbana de Cali. Posee también vínculos fluviales con el interior de la Amazonía a través de los ríos Caquetá, Orteguaza y Caguán.

2. La región dispersa con nodos aislados y con poca intervención, en donde se hacen evidentes los municipios extensos con asentamientos poblacionales dispersos, de predominio rural y con comunidades indígenas de bajas capacidades funcionales para promover el desarrollo. Tiene además una débil articulación entre sí por efecto de las grandes distancias, carece de infraestructuras y no tiene mayor vínculo con otros sistemas territoriales externos. En esta región se encuentran, como centros de segundo nivel, las capitales Inírida, Mitú y Leticia, las cuales prestan sus servicios funcionales a la jurisdicción de sus departamentos, tienen contacto a nivel nacional a través de transporte aéreo y los vínculos internos se desarrollan a través del transporte fluvial. Se destacan las relaciones internacionales que tiene Leticia (que en la actualidad se encuentra conurbada con Tabatinga), en donde existe un mayor intercambio económico y funcional en el paso trifronterizo.

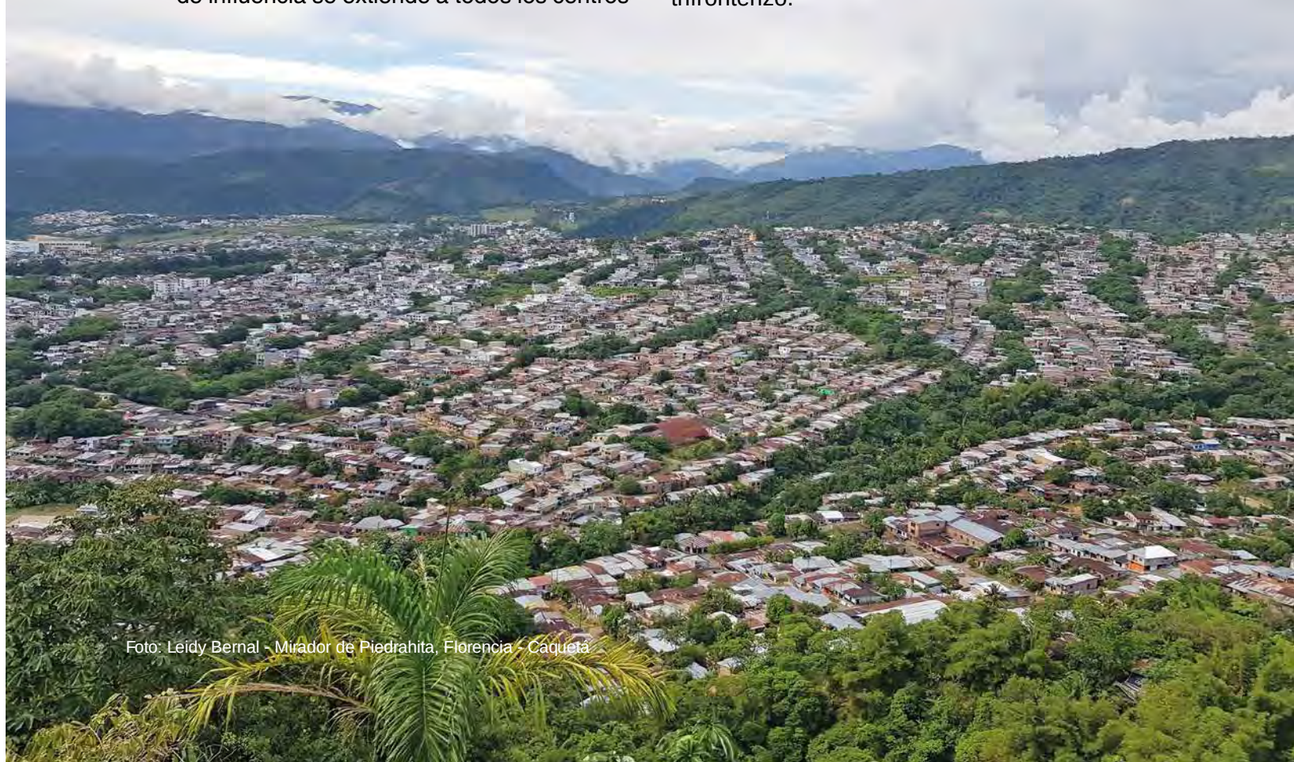


Foto: Leidy Bernal - Mirador de Piedrahita, Florencia - Caquetá

Como eje estratégico de comunicación en esta región es importante destacar la presencia de los flujos fluviales más importantes, los cuales cuentan con una precaria infraestructura. Dentro de ellos, los principales son los ríos Amazonas, Putumayo, Caquetá, Vaupés y Guaviare. Al realizar un análisis de la organización de los asentamientos y la infraestructura de transporte terrestre, es posible identificar que la dinámica de intervención es el anillo de poblamiento, el cual ha sido monitoreado por el SINCHI desde el año 2000, que ha calculado las áreas transformadas a través del estudio de estratos de intervención (en los diferentes años en el proceso de colonización) y de los impactos que genera la infraestructura de vías en el territorio.

Por su parte, la zona de alta accesibilidad a infraestructura se encuentra localizada en el área del piedemonte de los departamentos de Putumayo y Caquetá y del municipio de San José de Guaviare; esta zona se asocia principalmente a la infraestructura de transporte terrestre y a los bajos tiempos de desplazamiento. Las zonas de media y baja accesibilidad se encuentran localizadas en las áreas aledañas a los ríos Putumayo, Caquetá, Apaporis y Vaupés y a dos espacios específicos: el primero es el sur del departamento de Putumayo (asociado a la presencia de infraestructuras sociales) y el segundo es el frente de colonización del municipio de Miraflores, en el departamento de Guaviare.

Por último, hay que decir que la categoría de *baja accesibilidad* corresponde a zonas que no tienen acceso a la infraestructura de transporte, sus tiempos de desplazamiento son superiores a diez horas y tienen precarias infraestructuras sociales. Esta zona se encuentra asociada a las áreas de baja intervención humana y a medios de transporte sostenibles por medio de las redes fluviales.

Foto: Leidy Bernal - Embarcadero Puerto Nariño - Amazonas

Marco institucional y normativo

En el mapa n.º 5, que muestra la síntesis del marco institucional y normativo, se pueden observar cuatro categorías que clasifican el territorio en términos de mayor o menor institucionalidad. Es importante subrayar que, en este ejercicio, la institucionalidad se mide tanto por la cantidad de instituciones como por la calidad de estas. La síntesis cartográfica muestra precisamente la síntesis de esa institucionalidad, entendida de esta manera. La clasificación acá espacializada es relativa a las condiciones de la región y no se tiene como marco de referencia el resto del país (es decir que *alta institucionalidad* no significa que las instituciones tengan mucha presencia y calidad, sino que, dentro de los estándares regionales, hay más institucionalidad que en el resto de la región).

La primera de estas zonas, que no se encuentra representada por ningún color, muestra aquellas áreas donde la presencia de las instituciones es muy limitada o inexistente, con lo que aquello conlleva en términos de calidad y cobertura para las poblaciones que habitan estos territorios. Es significativo que el 100 % de este "vacío institucional" se encuentre en gran parte de lo que se denominan áreas no municipalizadas. Por su parte, las áreas representadas por el color amarillo

Foto: Leidy Bernal - Caño sobre el río Inírida, Inírida - Guainía

muestran municipios (y algunas áreas no municipalizadas) donde la institucionalidad es muy baja en términos de cantidad y calidad. Las áreas de color anaranjado, es decir, aquellas donde existe un número mayor de instituciones y cuya calidad es aceptable para los estándares regionales, han sido denominada áreas de institucionalidad media. Finalmente, las áreas de color marrón, correspondientes a las capitales más grandes de los departamentos (y al municipio de San Vicente del Caguán), son aquellas con alta institucionalidad, es decir, las áreas que albergan un mayor número de instituciones y que tienen mejores capacidades institucionales. Teniendo en cuenta el valor de la institucionalidad territorial no estatal (y tal como se mencionó anteriormente en la categoría de división político-administrativa), en la síntesis cartográfica del mapa n.º 5 se quiso incluir las AATIS, ya que representan otro tipo de institucionalidad substancial, la cual, en su mayoría, coincide con aquellos territorios donde la institucionalidad del Estado es limitada o inexistente (ver mapa n.º 6).

Síntesis del modelo actual de la Amazonía colombiana

El modelo actual territorial de la Amazonía colombiana es producto de un proceso de metasíntesis mediante una sobreposición ponderada de cada uno de los procesos de síntesis cartográfica de las estructuras y marcos territoriales definidos en el proceso de diagnóstico. Esta metasíntesis también fue objeto de un proceso de calificación en el que, de acuerdo con los resultados de las síntesis mencionadas, se definió en consenso durante jornadas de trabajo entre los especialistas del MOTRA. Este modelo generó como resultado una zonificación de la Amazonía colombiana en cuatro tipos de zonas con características diferentes y que, para efectos de este ejercicio, se han denominado zonas tipo A, tipo B, tipo C y tipo D. Hay que subrayar que dicha categorización no pretende jerarquizar ninguna de las anteriores síntesis (ver mapa n.º 7).

A continuación, se describen los rasgos más característicos de cada una de las zonas:

Las zonas tipo A están presentes en todos los departamentos amazónicos (se identifican en el mapa del modelo con el color verde). Cubren cerca del 56 % de la región y su característica principal es la de albergar una estructura biofísica consolidada. Estas zonas están conformadas, en su gran mayoría, por el ecosistema de bosque, correspondiente al 63 % de los bosques de la región, y, en particular, por los núcleos de servicios ecosistémicos. Cerca del 47 % de la Reserva Forestal de la Amazonía (ZRF) se encuentra en esta zona, la cual, a su vez, alberga el 54 % de la zonificación tipo A de la ZRF de la Amazonía. Las

Foto: Jorge Mario Múnera - Draga, río Caquetá - Caquetá

zonas tipo A contienen la mayoría de las figuras de reglamentación ambiental (el 78.6 % corresponde a Parques Nacionales Naturales), situación que le confiere un mayor nivel de conservación.

En este tipo de zonas predominan las actividades económicas de subsistencia, hay un considerable número de asentamientos indígenas consolidados, los cuales albergan aproximadamente el 63 % de los resguardos indígenas de la región. Desde un punto de vista de las dinámicas territoriales, estas son las áreas que presentan menor intervención, lo cual se puede ver en el hecho de que hay solo un 0,3 % de área de coberturas naturales transformadas, pocas actividades de grupos humanos y una infraestructura precaria, dispersa y poco articulada (reflejada en el bajo nivel funcional de los centros poblados). La movilidad de la población está relacionada con la estructura hídrica como principal modo de transporte. Por último, desde el punto de vista institucional, estas zonas tienen una muy limitada capacidad y presencia de las instituciones.

Las zonas tipo B (indicadas en el mapa con color amarillo) cubren una extensión del 48,6 % de la superficie amazónica y, en la actualidad, son objeto de procesos de expansión de la frontera agropecuaria, a pesar de que gran parte de estos territorios corresponden, en un 37 %, a la Reserva Forestal Nacional, categoría A, y a otras áreas reglamentadas como áreas de protección ambiental. En estas zonas el bosque tiene una cobertura del 32 % y los cuerpos de agua tienen una cobertura del 55 %. Los centros poblados que allí existen tienen una relación directa con las fuentes hídricas y con la infraestructura fluvial. Dichos asentamientos humanos prestan una oferta precaria de servicios, los cuales se encuentran concentrados en las cabeceras municipales. Esto determina que los 14 centros poblados de estas zonas sean calificados como de quinto nivel en términos de jerarquía urbana. En estas zonas se han configurado pequeños asentamientos poblacionales de tipo enclave, que corresponden a poblados indígenas y asentamientos de inmigrantes que, algunas veces, son atraídos por (y se dedican a) el extractivismo minero de carácter formal, informal y a veces criminal; en otros casos son atraídos por la producción comercial de coca con fines ilícitos. Aunque la presencia y la capacidad institucional en estas zonas son relativamente mayores que en las zonas tipo A, la representación y acción de las instituciones del Estado es aún muy limitada.

Las zonas tipo C (que aparecen en el mapa en color naranja) se caracterizan por ser las que registran una menor conservación natural y ambiental, puesto que el 83 % de la intervención antrópica de la que ha sido objeto la Amazonía corresponde a estas zonas. La mayor parte de los municipios que existen en la región se encuentran en las zonas tipo C. Allí existe una alta oferta de servicios y de infraestructura de transporte terrestre, los cuales están relacionados con la ganadería bovina y la actividad petrolera en algunas partes del área. El crecimiento poblacional urbano y la presencia de los cultivos comerciales de coca son características que identifican a estas zonas. La dinámica social y económica de estas áreas ha dado origen a un activo mercado de tierras que ha favorecido la concentración de este factor de producción, al tiempo que se ha generado un proceso de expulsión de la población que está asociado con dicho mercado y con el desplazamiento forzado. Estas zonas hacen parte de los departamentos de Putumayo, Caquetá y Guaviare, así como de las áreas de influencia de los municipios de Inírida y Mitú.

Por último, están las zonas tipo D (señaladas en el mapa con color marrón oscuro), que se caracterizan por ser las más intervenidas y pobladas de la región. En estos espacios existe una alta presencia institucional y, en consecuencia, una mayor oferta de servicios que en las otras zonas. De este tipo de zonas hace parte la ciudad de Florencia, catalogada como el único centro poblado de nivel 1 de la Amazonía, debido a su considerable concentración poblacional y a la mayor actividad humana que allí se desarrolla. Florencia y las capitales departamentales como Mocoa, Leticia y San José del Guaviare, lo mismo que Puerto Asís, han sido objeto de la inmigración de la población que ha sido desplazada, por razones económicas y no económicas, desde las áreas rurales amazónicas. Los principales núcleos o conglomerados que existen en las zonas tipo D tienen la particularidad de que, desde el punto de vista funcional, tienen una mayor articulación intra y extrarregional. Es así como Florencia se relaciona funcional y económicamente con el eje Morelia-San Vicente del Caguán, con el departamento del Huila y con el interior del país, mientras que Mocoa lo hace con Puerto Asís, con Pitalito, en Huila, y con Pasto, en Nariño; por su parte, San José del Guaviare mantiene una activa relación con Calamar, con el departamento del Meta y con Bogotá, lo mismo que Leticia, que, como nodo aislado, se articula funcional y económicamente con Tabatinga, en Brasil, con Santa Rosa, en el Perú, y con la capital del país.

Subregionalización

Teniendo en cuenta el modelo actual ponderado, se procedió a adelantar un ejercicio de subregionalización a partir de la identificación de patrones homogéneos compartidos por porciones del territorio que tienen una continuidad geográfica. Este ejercicio multidimensional dio como resultado la definición de seis subregiones con relativas condiciones y atributos de homogeneidad, llamadas así: i) Corredor andino, ii) Arco de intervención, iii) Transición, iv) Centro, v) Sur y vi) Oriente. Estas tienen las siguientes características generales:

Tabla 1. Principales características de las subregiones.

SUBREGIÓN	ÁREA	ÁREA DE ESTRATOS DE INTERVENCIÓN					ÁREA DE RESGUARDOS	ÁREA DE PNN	ÁREA DE OTRAS FIGURAS DEL SINAP
	Has	%	Alta %	Media %	Baja %	Nula %	%	%	%
Arco de intervención	3,117,484	7,7	66,4	39,3	14,1	0,6	0,7	-	78,6
Centro	5,717,393	14,1	0,1	1,0	3,3	16,5	0,6	33,7	0,2
Corredor andino	1,128,964	2,8	5,4	6,9	5,9	2,2	0,4	2,1	16,9
Oriente	15,818,283	39,0	1,0	12,6	34,5	43,8	58,7	36,9	0,0
Sur	10,579,203	26,1	0,7	2,6	9,9	30,2	37,0	22,0	-

Fuente: elaboración propia.

En el mapa n.º 8, se puede observar la distribución espacial de las subregiones identificadas y enunciadas, cuyas características y patrones se describen en detalle a continuación. Es importante subrayar que los nombres que se le dieron a cada una de las subregiones indican alguna característica sobresaliente de cada una de ellas, ya sea su carácter geográfico o ecosistémico, su tipo de actividad, etc., pero no pretenden ser nombres descriptivos de lo que ocurre al interior de estas.

Corredor andino

Es la zona más alta de la región de la Amazonía y está ubicada en la parte noroccidental de los departamentos de **Putumayo y Caquetá**. Allí predomina el ecosistema de bosque altoandino y de páramos, principalmente en el cerro Páramo Miraflores y en el complejo de Bordoncillo - cerro de Patascoy - La Cocha, aunque abarca también parte del Valle del Sibundoy. Contiene áreas de Reserva Forestal Nacional (Amazonía y Central), principalmente de tipo A. Dentro de esta subregión se encuentran parte de los Parques Nacionales Naturales Serranía de los Churumblelos, Cordillera de los Picachos, Alto Fragua, Indiwasi y Cueva de Los Guácharos. Presenta las temperaturas más bajas de la Amazonía y constituye una zona de nacimiento de algunos de los principales ríos de la región, que son de vital importancia para la regulación hídrica. Esta subregión también constituye la conexión entre el ecosistema amazónico y el ecosistema andino del país. Por sus características geomorfológicas y climáticas es una zona susceptible a los fenómenos de remoción en masa y a las avenidas torrenciales.

Foto: Sergio Bartelsman - Ornamentos tradicionales - Vaupés - Cortesía GAIA

Su población es predominantemente indígena, productora de excedentes agrícolas comercializables que se envían a Pasto y a Mocoa. De otro lado, su actividad ganadera no está muy desarrollada, la mayoría de sus ganaderías tienen menos de diez años de antigüedad. No existen cultivos de uso ilícito y su aporte al valor agregado de la región es limitado. Esta subregión presenta una baja conexión funcional con la región Amazónica, mientras que sus principales vínculos son con las ciudades de Pasto y Cali y con el departamento del Huila. En términos de conectividad, los tiempos de desplazamiento entre los centros poblados son cortos, debido a una precaria pero relativamente densa infraestructura vial secundaria que conecta, principalmente, a los municipios de Caquetá con Florencia y a los municipios contiguos a Mocoa con esta capital.

Arco de intervención

Esta zona se encuentra compuesta por dos sectores o frentes de colonización. El primero se ubica en el área del piedemonte de los departamentos de Caquetá y Putumayo y comprende el eje que va desde San Miguel (en el límite con Ecuador) hasta San Vicente del Caguán. El segundo está conformado por parte de los municipios de San José del Guaviare, El Retorno y Calamar, en el departamento de Guaviare. Desde el punto de vista ambiental, la zona se caracteriza por el predominio de los agroecosistemas de mosaicos de cultivos y pastos y por el predominio de los pastos y espacios naturales.

A lo largo de toda la zona se encuentran áreas ambientales con reglamentación especial, como algunas zonas de la Reserva Forestal de la Amazonía (tanto de tipo A como B), el Distrito de Manejo Integrado Ariari - Guayabero, en Guaviare, y el Distrito de Conservación de Agua y Suelos, del Caquetá.

También se encuentran áreas de transformación alta del ecosistema

Foto: Antonio Galvis Galindo - Serranía de La Lindosa - Guaviare

de bosque y, por ende, se encuentran las áreas con mayor afectación por la deforestación y se concentran algunos de los principales puntos de alerta por deforestación, principalmente en Guaviare. Esta zona es susceptible a fenómenos de remoción en masa, debido a la desprotección del suelo de su cobertura natural y a la presencia de procesos erosivos, por lo que existe una mayor demanda hídrica.

La subregión se caracteriza por una mayor concentración de la población en las cabeceras urbanas (es decir, un mayor crecimiento de la población en términos absolutos) y una mayor densidad poblacional en los territorios colectivos, lo cual puede significar una mayor demanda por la tierra a favor de la ampliación de resguardos indígenas; además, la subregión concentra la mayor población rural dispersa. Cuenta, también, con alto número de personas expulsada por culpa del conflicto armado, y también es la zona de la región que más recibe población que llega, por la misma situación, de las zonas rurales y de otras zonas del país. Es la subregión donde se encuentran las zonas de reserva campesina.

Sus cabeceras municipales actúan como estribos de la colonización y de la deforestación; también es una subregión con mayor tradición cocalera. Su economía es diversificada: ganadería, cultivos comerciales de cacao (principalmente), coca, servicios personales, comercio, construcción y minería de materiales de arrastre. Tiene una importante subdivisión predial de su territorio, en el que existe un alto índice de concentración de la propiedad rural. En general, es el área con mayor nivel de intervención en la que se hace evidente el anillo de poblamiento caracterizado por procesos de urbanización, mayor concentración de infraestructura vial y tiempos de desplazamiento promedio menores a cinco horas entre centros poblados. Se concentra en esta zona la mayor dinámica funcional en, principalmente, tres polos:

- Florencia: centro regional de primer nivel que atrae a la región Amazónica por tener los componentes económico, poblacional y funcional con mayor oferta de servicios y mayor infraestructura social de toda la región. Es, además, el centro de relevo principal que atiende a las áreas intervenidas de los departamentos de Putumayo y Florencia. La principal relación funcional con el centro del país se da con el departamento del Huila y con Bogotá. Económicamente es la zona que más aporta al valor agregado en la región y se destaca San Vicente del Caguán como principal productor de bovinos de la región.

- Puerto Asís-Mocoa: corresponde al área del departamento de Putumayo conectada por infraestructura vial primaria. Esta zona presenta su mayor dinámica funcional con el departamento de Nariño. Se resalta la alta actividad petrolera que se desarrolla en este eje.

- Guaviare: su condición de puerto triple comunica a este polo con Meta y con el resto del departamento por vía fluvial y terrestre y con Bogotá por vía aérea y terrestre. Se caracteriza funcionalmente por la prestación de servicios funcionales en la capital de departamento y por la alta presencia de infraestructura vial terciaria. Su agricultura es de autoconsumo, con predominio de los cultivos permanentes. En la actualidad, esta zona le apuesta a la producción comercial de piña, caucho, cacao, plátano y chontaduro. Tiene una amalgama de sitios ecoturísticos y arqueológicos con potencial económico. Estos espacios comprenden desde cascadas hasta raudales y otros accidentes geográficos, así como pinturas rupestres precolombinas.

Transición

Esta subregión está conformada por una parte de la superficie de cuatro municipios de Putumayo que tienen la condición de puertos: Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Asís y el municipio fronterizo trinacional de Leguízamo (antes Puerto Leguízamo), los cuales comparten dicha subregión con cuatro municipios del sur de Caquetá: Milán, Valparaíso, Curillo y Solita, y con el municipio de Miraflores, en Guaviare. Aunque en términos absolutos concentra un volumen considerable de población, una de las particularidades de esta subregión es que la evolución del poblamiento en sus áreas rurales intervenidas es precaria, pues las tasas anuales de crecimiento poblacional en dichas áreas evolucionaron en menos del 1 % promedio anual entre 1985 y 2017, por debajo de la media regional y nacional. Esto se relaciona con el hecho de que esta área registra altos índices de expulsión y de migración rural y urbana de su población a causa del conflicto social y armado. La característica principal de esta subregión es que sobre ella avanza el anillo de poblamiento, cuya infraestructura vial terciaria se asocia con la conformación y concentración de centros poblados que, al estar ubicados en el entorno de los ríos Caguán, Caquetá y Putumayo, desempeñan roles funcionales y prestan servicios básicos a la población.

A pesar de que en su interior se encuentran áreas de la Reserva Forestal de la Amazonía, con categoría A y B, y el Parque Nacional Natural La Paya, en su parte caqueteña esta subregión registra un alto índice de intervención antrópica con considerables tasas de deforestación, lo que ha dado origen a la predominancia de agroecosistemas de mosaicos integrados por pastura, cultivos y espacios naturales. La presión antrópica que se ejerce sobre el PNN La Paya es una amenaza para los servicios ecosistémicos que existen en su interior. La intervención progresiva del bosque, con puntos de alerta por deforestación concentrados en Caquetá y Guaviare, se asocia con una precaria agricultura lícita, con la producción de coca, con la ganadería extensiva y con la actividad petrolera en los municipios de Putumayo. Una de las actividades más preponderantes en esta subregión es la producción de hoja de coca y su transformación primaria en pasta básica de cocaína, mientras que la agricultura con fines lícitos no desempeña un rol destacado en las áreas rurales, sobre todo en lo que se refiere a la producción de pan coger, porque allí los cultivos transitorios son casi inexistentes.

Centro

Esta subregión abarca parte del departamento de Caquetá, donde se encuentra parte del PNN Serranía del Chiribiquete, y se extiende hasta el sur del departamento del Guaviare, lo que incluye la zona propuesta para la ampliación del mencionado PNN. Se encuentra parte de la zona de la reserva forestal de la Amazonía definida como tipo A, que abarca parte del territorio de Caquetá y Guaviare. Es una subregión en la que predomina el ecosistema de bosque en casi todo el territorio, con algunas formaciones del ecosistema de complejos rocosos de serranía, propios de algunos sectores de Caquetá y del sur del Guaviare. Estas condiciones hacen parte de un ecosistema con baja intervención en el que se conservan sus dinámicas naturales, con gran oferta ambiental, y es un núcleo de servicios ecosistémicos de gran relevancia. A pesar de lo anterior, es una subregión con altas presiones a su alrededor, por encontrarse próxima a los frentes de avanzada de la intervención, desde el extremo occidental y norte, hacia el centro de la Amazonía.

Esta subregión también se caracteriza por poseer un bajo número de población rural en términos absolutos y bajas tasas de crecimiento poblacional en áreas intervenidas y con presencia de algunos asentamientos indígenas, la información y la conformación predial son casi inexistentes. La economía de la subregión se sustenta en una producción agrícola de subsistencia, fundamentalmente desde la chagra indígena, mientras que la actividad ganadera es casi nula. La zona es, también, área de extracción pesquera en las subcuencas de los ríos Apaporis, Vaupés y Miritíi Paraná, entre otros, y la producción de coca es casi inexistente. La actividad extractiva no es muy significativa y no se ha identificado algún campo petrolero hasta el momento. Funcionalmente, se identifican asentamientos indígenas dispersos para los cuales el principal medio de comunicación son las corrientes hídricas; los tiempos de desplazamiento entre centros poblados son menores por medio de los ríos Putumayo, Caquetá y Apaporis.

Foto: Juan Gabriel Soler - Chagra en el Apaporis
Cortesía GAIA

Sur

Es una subregión fronteriza, está delimitada al norte por el río Caquetá y al sur por el río Amazonas y Putumayo. Sus polos de atracción son Leticia, que es un punto fronterizo tripartito, y Puerto Nariño, además de algunas áreas no municipalizadas. La subregión sur se ubica, principalmente, en el departamento del Amazonas, donde predomina el ecosistema de bosque inundable y algunas zonas de categoría A y B de la Reserva Forestal de la Amazonía. Incluye el PNN Río Pure, el Parque Nacional Cahuinari y el Amacayacu (caracterizado por su diversidad faunística, especialmente de aves y mamíferos) y el trapecio amazónico, zonas en las que se conservan atributos ambientales de gran relevancia para la región y para el país. Presenta un grado de intervención bajo en su estructura biofísica y posee corrientes hídricas de gran importancia para la región en su conjunto. Es una subregión que tiene una frontera con Perú, conformada por los territorios no municipalizados de Puerto Arica, La Pedrera, Puerto Santander, Tarapacá, La Victoria, Miritíi Paraná, Puerto Alegría, El Encanto y La Chorrera (Predio Putumayo). Estos tres últimos centros poblados se destacan por tener la mayor conectividad fluvial, así que tienen los menores tiempos de desplazamiento, por medio de los ríos Putumayo y Caquetá.

El área de la subregión coincide con los territorios colectivos titulados a pueblos indígenas que habitan al interior de sus resguardos en asentamientos dispersos, cuyo principal medio de comunicación son las corrientes hídricas. El área presenta una gran diversidad lingüística y se encuentran los indígenas Uitoto, Bora, Ocaima y Muinane en el complejo cultural de La Chorrera; ellos se definen como hijos de la coca, del tabaco y de la yuca dulce. La economía es predominantemente de subsistencia, sustentada en la chagra indígena, en pequeños cultivos de pan coger y en la cacería. También existe la pequeña artesanía y aunque hay algunas construcciones de corte andino, la mayor parte de la arquitectura de las construcciones es palafítica. Allí se encuentra la edificación que fue la sede de la Casa Arana.

Los cauces de los ríos son los principales medios de comunicación intrarregional y la vía aérea es el medio para comunicarse con Leticia y con Bogotá. Aunque actualmente la subregión tiene el menor número de habitantes rurales, según el DANE, presenta una tasa media de crecimiento poblacional en las áreas intervenidas. En La Pedrera se encuentran dos accidentes geográficos de atractivo turístico: el Cerro Yupaté y el Salto de Córdova. En la zona del departamento del Amazonas se resalta la mayor conectividad en las cabeceras de La Pedrera y Tarapacá, lo que se asocia a la alta oferta de servicios. Marca la diferencia en la subregión la cabecera urbana del municipio de Leticia, capital del departamento del Amazonas, funcionalmente caracterizada por ser un nodo regional que presta sus servicios al territorio departamental y que tiene relaciones directas con Bogotá, con Perú y Brasil. Adicionalmente, el municipio tiene un alto proceso de urbanización y conurbación con Tabatinga.

Foto: Antonio Galvis Galindo - Río Orinoco, Vichada

Oriente

Esta subregión se localiza, principalmente, en los departamentos de Vaupés y Guainía, e incluye parte del departamento del Guaviare y una pequeña porción del departamento del Amazonas. Hacen parte de la subregión la Estrella Fluvial del Sur (declarada sitio Ramsar de gran importancia), el PNN Yaigoje Apaporis y las Reservas Nacionales Naturales Nukak y Puinawai. Presenta una cobertura principal de bosque y herbazales, con un grado de conservación alto. No obstante, tiene una alta susceptibilidad al cambio climático. Posee asentamientos dispersos a lo largo de los ríos (a excepción de Inírida y Mitú); asentamientos que se conectan por vía fluvial, principalmente, y la subregión se conecta, a través de vía aérea, con las capitales departamentales y el centro del país.

En la subregión hay resguardos indígenas (con asentamientos dispersos de sus comunidades) en los que predominan los cultivos permanentes de agricultura tradicional de subsistencia. Existe en la subregión una gran diversidad lingüística que, en algunos casos, amenaza con ser extinguida, tiene zonas de patrimonio arqueológico y corredores de movilidad de pueblos indígenas que incluyen sus sitios sagrados. Sin embargo, también es un área de permanente migración indígena hacia los centros urbanos, las capitales departamentales y los centros poblados, lo cual se corresponde con las altas tasas de crecimiento poblacional en las cabeceras, durante las últimas décadas, y se relaciona con el acceso a servicios y a fuentes de trabajo, aunque la principal actividad económica urbana está relacionada con los servicios del Estado, con muy poco valor agregado. Es un territorio rico en minerales estratégicos, allí se han otorgado la mayor parte de títulos mineros de la región y persiste la minería informal, legal e ilegal, y los cultivos de uso ilícito. Además, hay dinámicas de frontera relacionadas con la migración poblacional y actividades económicas afines. La subregión coincide con territorios no municipalizados, tiene una baja capacidad institucional y poca presencia de instituciones del Estado.

2.2 Síntesis de los escenarios

Los tres escenarios dan cuenta de los objetivos o prioridades de los distintos actores sociales, comunitarios y privados (escenario territorial); de las proyecciones estadísticas y de la información oficial de cara al 2030 (escenario tendencial), y de las apuestas sectoriales e institucionales a nivel nacional y departamental (escenario institucional).

a) Escenario de los actores territoriales

Se adelantó un proceso inductivo a través del cual se construyó un escenario positivo y otro negativo para la Amazonía en el año 2030. Estos escenarios son el resultado de las problemáticas descritas por los actores territoriales en los primeros talleres adelantados por el DNP, los cuales se convirtieron en uno de los insumos para la construcción del diagnóstico territorial y para la identificación de procesos regionales que explican las dinámicas que fundamentan el modelo actual de ordenamiento territorial de la región. A partir de estos procesos y de la importancia que tienen estos para cada uno de los actores de los diferentes departamentos, se hizo una proyección de apuestas (de carácter positivo) y de alertas (de carácter negativo) sobre lo que puede ocurrir en la región en los próximos años. En este escenario se encuentran las prioridades que tienen los distintos actores con relación a los temas de OT. La descripción de los escenarios es la siguiente.

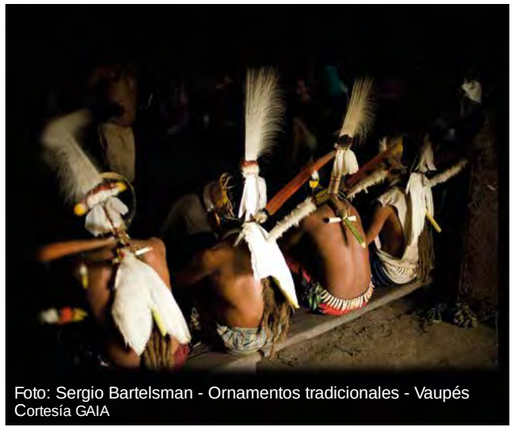


Foto: Sergio Bartelsman - Ornamentos tradicionales - Vaupés
Cortesía GAIA

Escenario positivo

En el año 2030, la Amazonía colombiana:

- Habrá definido legalmente su estructura ecológica principal y habrá establecido los parámetros que regulan su uso y aprovechamiento económico sostenible, basado en criterios de conectividad ecosistémica y conservación de la biodiversidad. A partir de lo anterior, logrará la conservación, la recuperación y el incremento de los servicios ecosistémicos a partir de la promoción de la deforestación cero, de la reconversión progresiva de usos no adecuados del suelo y de una conciencia y resiliencia ambiental en la sociedad. Además, buscará minimizar el riesgo frente al cambio climático, a partir de la implementación de estrategias diferenciadas de adaptación y mitigación.

- Reconocerá la diversidad étnica como patrimonio cultural inmaterial, sus comunidades indígenas serán autónomas y autosostenibles y habrán logrado estabilizar su población, fortalecer su identidad cultural y conservar sus tradiciones, usos y costumbres dentro de sus propios hábitats, así como la protección y reconocimiento de sus sitios sagrados. Además, se habrá recuperado y posicionado el conocimiento tradicional, el cual, junto con el conocimiento occidental (es decir, aquel de carácter académico o científico que es producido en la región), permitirá establecer la autonomía cultural y la gobernanza territorial a partir de un proceso de toma de decisiones. Dicho proceso tendrá en cuenta este diálogo intercultural de saberes soportado en la ciencia, en la tecnología y en el conocimiento ancestral.

- Habrá logrado estabilizar y fortalecer la identidad cultural, la autonomía y la sostenibilidad de su población a partir del reconocimiento, la conservación y la protección (dentro de sus propios hábitats) de su diversidad étnica, sus lenguas, sus tradiciones, sus usos, sus costumbres, sus sitios sagrados y su conocimiento tradicional. Así, esa identidad cultural se declarará patrimonio cultural inmaterial del país.

- Contará con centros poblados cuya articulación funcional, procesos de urbanización y dinámicas de movilidad y conectividad será producto de una planeación adecuada y diferenciada que respeta las condiciones culturales y los medios más sostenibles, de acuerdo con las particularidades del entorno. Esta articulación contará con condiciones suficientes de cobertura y calidad en la prestación de servicios básicos y contará con infraestructuras sociales que permitan mejorar las condiciones de vida de la población.

- Contará con una economía urbana y rural con enfoque territorial, incentivada por políticas públicas de carácter multisectorial y sustentada, principalmente, en sistemas productivos sostenibles y diversificados de origen amazónico, cuyos excedentes comercializables serán transformados *in situ* y canalizados adecuadamente hacia el mercado nacional e internacional. Así mismo, el ecoturismo agroecológico[13] permitirá el disfrute de la naturaleza, con el fin de generar fuentes de ingresos y un mayor bienestar para la población, en un contexto de fortalecimiento institucional y comunitario que permitirá el monitoreo y control de actividades extractivas y una distribución equitativa de la propiedad sobre la tierra, sin la presencia de actores armados ilegales.

Foto: David Fayad

13 Como una aproximación a lo que en las regiones se plantea como turismo agroecológico, aquí se entiende el concepto de agroturismo como la modalidad del turismo que se desarrolla en un entorno natural y que propone un viaje alternativo, que no afecta la naturaleza y que se hace con respeto por los recursos agrarios, ganaderos y la diversidad.

- Contará con entidades gubernamentales fortalecidas jurídica y administrativamente, transparentes, con autonomía y capacidad financiera para cumplir sus funciones, resolver problemáticas y crear políticas concertadas y que sean adecuadas para la región. Las políticas, además, estarán diseñadas a partir de un enfoque territorial inclusivo y diferencial y se basarán en la participación de la comunidad. Estas instituciones estarán articuladas con el nivel nacional, el sector privado y la sociedad civil y coordinarán los diferentes instrumentos de desarrollo y ordenamiento territorial bajo una visión compartida por los diferentes actores de la región. Además, se habrá resuelto el vacío jurídico en torno a las áreas no municipalizadas, y los órganos administrativos de cada una de dichas áreas tendrán plena capacidad de gestión y una institucionalidad robusta que permitirá cimentar la presencia del Estado en todo el territorio.

- Tendrá en las áreas de frontera (y en sus comunidades) instituciones e inversión pública robustas, las cuales, en el marco de la implementación de planes de desarrollo e integración bi/trinacionales, fortalecerán el desarrollo económico y social a través del establecimiento de zonas francas, del fomento de dinámicas de comercio sostenible, de la implementación de un estatuto aduanero adecuado, de la articulación de instituciones de diferentes países y del fortalecimiento de las dinámicas de seguridad y defensa.

Escenario negativo

En la construcción del MOTRA, los escenarios negativos identificados solo se tuvieron en cuenta como referentes de lo que no debe ser. Teniendo esto en cuenta, en el año 2030, la Amazonía colombiana:

- Será objeto de políticas y acciones que promueven actividades en función de los mercados de tierras, lo que se traduce en la ampliación de la frontera agropecuaria y el incremento de la deforestación. Así mismo será objeto de actividades basadas en un modelo extractivista que no es acorde con las características ecosistémicas de la región. Lo anterior tendrá como consecuencia la explotación indiscriminada de recursos naturales, la degradación de los suelos, el deterioro progresivo de los servicios ecosistémicos, la pérdida de la biodiversidad y el incremento de la vulnerabilidad al cambio climático, lo que pondrá en riesgo los recursos económicos, ambientales y sociales fundamentales para la viabilidad de la Amazonía y la subsistencia de su población.

- Implementará en el territorio decisiones y acciones que desconocerán las particularidades amazónicas, como consecuencia del bajo reconocimiento o desconocimiento de la diversidad cultural y del saber científico producido en la región. Esto llevará a que los pueblos indígenas abandonen sus resguardos y pierdan su herencia cultural, es decir, su lengua, sus costumbres, sus prácticas, sus valores tradicionales y el control sobre sus territorios colectivos.

- Contará con centros poblados que crecerán de manera descontrolada, desorganizada y desarticulada. Estos centros tendrán infraestructuras y servicios básicos y sociales inadecuados y con bajas coberturas, sufrirán procesos de urbanización que afectarán la oferta ambiental y cuya consecuencia será el desplazamiento de la población rural a zonas urbanas, el aumento de la inseguridad, la aparición de los cinturones de pobreza y de las situaciones que propician la contaminación, empeoran las condiciones de vida de los habitantes y, por lo tanto, generan el bajo desempeño en los índices de desarrollo social y de bienestar.

- Contará con una economía sustentada en la ilegalidad (es decir, un mercado no regulado de tierras, minería, coca, entre otros), en el extractivismo no sostenible y en sistemas productivos de carácter andino, con predominio de la explotación de recursos naturales renovables y no renovables carentes de controles institucionales efectivos. Además, continuará expandiéndose la ganadería extensiva, la monoproducción tradicional, desarticulada de los mercados locales y nacionales, en un contexto que favorece la concentración de la tierra y el ingreso, el desempleo, la inseguridad alimentaria y el incremento de la pobreza en medio de un ambiente de confrontación armada.

Foto: Cristian Galvis Galindo - San José del Guaviare - Guaviare

- Contará con instituciones débiles, con recursos insuficientes, con baja capacidad para la toma de decisiones, con bajos niveles de legitimidad y altos niveles de corrupción, con predominio del bien particular sobre el colectivo, con procesos institucionales descoordinados que dificultan su gestión y, finalmente, con políticas públicas inconsultas, fragmentadas, inadecuadas, diseñadas de manera general; políticas que no tienen en cuenta las particularidades del entorno y desconocen las poblaciones y los deseos de las comunidades. Además, para entonces la región no habrá podido solucionar el vacío normativo que existe en la creación de entidades territoriales de las áreas no municipalizadas, lo cual se verá reflejado en la poca inversión pública y en la inexistencia del Estado en una gran porción de la Amazonía. Por otra parte, las áreas de frontera sufrirán una debilidad institucional caracterizada por la desarticulación, la baja gestión y la nula capacidad de control fronterizo. Esto permitirá que las actividades ilícitas transfronterizas determinen las reglas de juego (es decir, el comportamiento de los actores involucrados en estas), a partir de sus dinámicas transaccionales.

El mapa n.º 9 ilustra de manera espacial el escenario positivo y los principales factores referenciados por los actores territoriales. Para ello, el mapa tiene en cuenta las siguientes apuestas que dan cuenta de los procesos de OT en la región: la definición legal y la gestión de la estructura ecológica principal, la deforestación cero, la reducción del riesgo al cambio climático, la protección del patrimonio cultural y de la diversidad étnica, los centros poblados articulados, el transporte intermodal, la infraestructura y los servicios básicos eficientes, la economía verde, el ecoturismo, el control de actividades extractivistas y el fortalecimiento institucional local, regional y fronterizo. En el mapa se identifican también: las principales estrategias de conservación de la estructura ecológica regional; las áreas protegidas con reconocimiento; la protección de la diversidad cultural que se expresa en los territorios colectivos, en los sitios sagrados y en los corredores ancestrales de movilidad identificados a la fecha; las áreas de producción sostenible en las zonas del piedemonte amazónico; la articulación funcional dentro y fuera de la región; el control de la actividad minero energética, y las relaciones fronterizas. Las estrategias se centran, básicamente, en dos grandes zonas de la región: la primera es la actual zona intervenida, en donde las principales apuestas territoriales tienen que ver con el uso sostenible del suelo, el control de actividades extractivas y la articulación funcional de los centros poblados. La segunda es el área de menor intervención de la Amazonía, en donde se propone que se realicen estrategias de conservación a través del fortalecimiento de la EEP y de la protección de los territorios colectivos localizados en esta zona.

b) Escenario tendencial

El escenario tendencial, que se define como el más probable si no se interviene el territorio[14], se construyó teniendo en cuenta la información histórica y las principales tendencias para cada una de las estructuras territoriales a las que se hizo referencia en la descripción del proceso metodológico. Se tuvo en cuenta un total de 27 variables, para las cuales se realizó una proyección estadística a partir de los datos históricos y de los estudios secundarios, lo cual permitió identificar las tendencias y trayectorias en la región. Las variables que se trabajaron en cada una de las estructuras territoriales se identifican en la siguiente tabla.

Tabla 2. Variables proyectadas en el escenario tendencial.

ESTRUCTURA	VARIABLES PROYECTADAS EN EL ESCENARIO TENDENCIAL
Biofísica	Bosque y deforestación. Intervención en áreas de Parques Nacionales Naturales (PNN). Oferta y demanda hídrica. Calidad del agua. Cambio climático.
Actividades humanas y dinámicas poblacionales	Poblamiento. Estructura poblacional. Migración y desplazamiento forzado. Homicidios. Pobreza. Diversidad étnica (variable que se expresa en los territorios colectivos, los pueblos indígenas, las lenguas, los sitios sagrados, los corredores de movilidad, el patrimonio cultural material e inmaterial y las formas de organización social). Organizaciones sociales. Jerarquía urbana. Anillo de poblamiento. Intervención. Ganadería bovina. Producción de coca. Actividad minera. Actividad petrolera. Importancia económica municipal.
Infraestructura	Infraestructura de transporte terrestre (tránsito promedio diario). Infraestructura aérea (carga y pasajeros). Infraestructura fluvial (carga y pasajeros).
Marco legal e institucional	Capacidad institucional. Presencia institucional. División político–administrativa. Fronteras.

Fuente: elaboración propia.

Los resultados expresados en forma narrativa se condensan en los siguientes puntos, que recogen las proyecciones de la Amazonía colombiana para el año 2030:

- La región habrá perdido cerca de 1.4 millones de hectáreas (ha) de bosque, principalmente en los departamentos de Caquetá, Guaviare y Putumayo. No obstante, para el 2020 se calcula un total aproximado de 3.734.137 hectáreas en riesgo de deforestación; si este riesgo se materializa, en el 2030 se perderían un poco más de 4 millones de hectáreas de bosque. Esto impactaría negativamente la matriz ecosistémica de la región, reduciendo las áreas correspondientes a la EEP y su capacidad de brindar servicios ecosistémicos tan importantes como la regulación climática, el almacenamiento de carbono, la provisión de materiales del bosque, la conectividad hídrica, la provisión de agua y los servicios culturales, en un territorio con alto porcentaje de población indígena.

- Se prevé un incremento de las presiones sobre las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Si no se frena la expansión de la frontera agropecuaria y la consolidación de actividades extractivas e ilegales en sus alrededores, el PNN La Paya se convertirá en el área más sensible a esta presión y llegará a un estado de alarma en ese trayecto de tiempo. Igualmente, el PNN Alto Fragua y Los Picachos tendrán mayores presiones.

- La oferta de agua se verá afectada, muy probablemente, por la pérdida de bosque, lo que impactará la regulación hídrica y, por lo tanto, la oferta del recurso. Las proyecciones

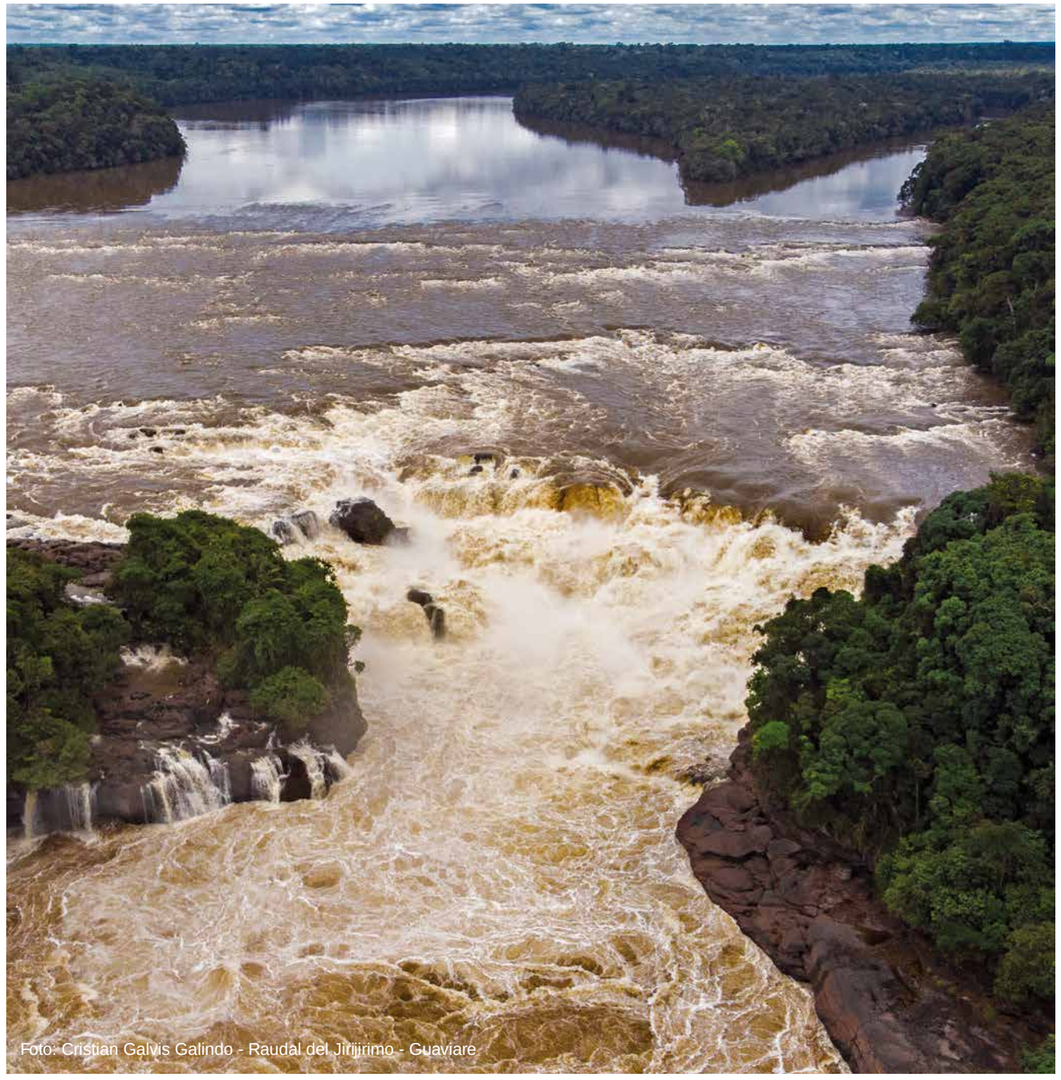


Foto: Cristian Galvis Galindo - Raudal del Jirijirimo - Guaviare

14 Gómez Orea (2013) lo define de la siguiente manera: es el "futuro más probable si no se interviene el territorio, es decir, si el Estado no varía significativamente; el cual se basa en proyectar o extrapolar las tendencias de las diferentes estructuras a largo plazo aplicando modelos de simulación que permiten predecir el valor futuro de numerosas variables a partir del valor presente" (p. 339).

Foto: Jorge Mario Múnera - Comunidad Jericó Consayá Solano - Caquetá
Cortesía de The Nature Conservation

de la población y las dinámicas económicas modificarán el balance hídrico (la relación oferta-demanda), lo que podría impactar el Índice de Uso del Agua (IUA), llevándolo a estadios medios o incluso altos. Esta situación requeriría tomar medidas de política frente a la gestión del recurso hídrico, de tal manera que se prevengan conflictos futuros por desabastecimiento. Además, la calidad del agua se verá afectada por el incremento de actividades económicas altamente contaminantes, como el cultivo de coca y la minería; a esto se aúna la afectación de unas cuencas que podrían presentar una menor capacidad de regulación natural debido a la pérdida de bosque.

- La región, en su conjunto, será afectada por fenómenos de cambio de temperaturas y precipitaciones que impactarán de manera diferenciada los departamentos. Se espera un aumento paulatino de la temperatura que contrastará con las disminuciones en la precipitación, principalmente en los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía, al igual que en el sur-oriente del Caquetá. El riesgo al cambio climático se proyecta como alto y muy alto en el sur y el oriente de la Amazonía, mientras que, en las zonas más cercanas al piedemonte, este riesgo, generalmente, se hace más bajo. Por otro lado, se incrementará la ganadería bovina, que tendrá presencia en 43 áreas rurales de las 59 divisiones territoriales amazónicas, esto es, en el 83 % de dichos asentamientos humanos. Dicha ganadería se habrá incrementado sustancialmente en tres de las seis subregiones amazónicas identificadas por el MOTRA, a saber, en la zona alta del piedemonte, en la subregión antrópica y en la subregión de transición.

- Se reducirán las unidades de superficie dedicadas al cultivo de coca hasta llegar a unas 13.000 ha. Sin embargo, en un escenario negativo es posible que dicha superficie se incremente, de modo que haya unas 43.000 ha, particularmente en la frontera con Perú y Ecuador. De mantenerse las condiciones actuales, es posible que la minería legal e ilegal continué con su vía de crecimiento en los departamentos de Guainía y Vaupés, generando consecuencias tales como la inmigración intrarregional y la que proviene de Brasil y de Venezuela, principalmente.

- En este escenario, la población indígena será afectada negativamente y se ampliará la urbanización de los principales asentamientos humanos. Si se mantiene la dinámica de crecimiento que hasta ahora se ha tenido en las proximidades de las capitales departamentales y en Puerto Asís, entonces crecerá, además, la explotación de material de arrastre. De la misma manera crecerán los enclaves mineros asociados con la explotación de oro y la producción de coca en la cercanía a las corrientes hídricas. Por último, Putumayo habrá cedido su primacía petrolera al Caquetá, a San José del Guaviare e incluso al departamento de Guainía. Es posible que, dependiendo del acontecer político nacional, se desarrollen prácticas de *fracking* en la Amazonía colombiana, con todas las consecuencias ambientales negativas que ello implica para la región.

¿Cuáles son los escenarios tendenciales si no se interviene el territorio?

Se incrementará la deforestación, disminuirá la oferta hídrica y aumentará el riesgo y la vulnerabilidad al cambio climático.

Se incrementará el desplazamiento forzado y la pérdida de diversidad cultural.

Aumentará la urbanización descontrolada, la pérdida de funcionalidad en centros poblados y se incrementará la carga de pasajeros en modo fluvial y aéreo.

Se incrementará la ganadería, la titulación minera, la exploración petrolera y los cultivos de coca.

La capacidad institucional será insuficiente, y permanecerá la descoordinación de políticas públicas con un desarrollo fronterizo débil.

- La región continuará con la tendencia de crecimiento poblacional de la Amazonía, aunque tenderá a estabilizarse en todos los departamentos. Este crecimiento se concentrará en las cabeceras urbanas, lo que generará un mayor nivel de urbanización y una mayor presión antrópica sobre los ecosistemas de la región y los servicios ambientales presentes y potenciales, afectando las coberturas naturales. La población rural disminuirá y envejecerá y en los territorios colectivos predominará la economía de subsistencia. La colonización será más intensa en las cabeceras municipales y en los demás conglomerados urbanos que en las áreas no urbanizadas.

- En todo caso, algunas áreas rurales de los departamentos del Caquetá, Putumayo y Guaviare serán objeto de un intenso proceso de deforestación para colonización, sin ocupación de los espacios deforestados, cuyo fin es acaparar la tierra con propósitos especulativos. A escala departamental, la dinámica del crecimiento relativo de la población urbana podría ser más intensa en Vaupés y en Guaviare que en los demás departamentos amazónicos, puesto que la tasa anual de crecimiento de la población nucleada de estos departamentos superó el 4 % en las últimas tres décadas. Aunque el crecimiento relativo de la población urbana del Caquetá sería bajo (2.4 %), la ocupación de sus espacios nucleados en términos absolutos significaría, según los datos del DANE, que su población urbana pasaría de 135.322 personas, en 1985, a más de 311.342 personas, en el 2020, lo que significa que para ese año el número de los habitantes urbanos caqueteños habrá crecido cerca del 130 %. Por ello, en lo que se puede catalogar como una hipertrofia urbana, más de la cuarta parte (el 26 %) de la población nucleada de la Amazonía colombiana residiría en la capital del departamento de Caquetá. En contraste con lo anterior, la tendencia en la ocupación de las áreas rurales caqueteñas solo avanzaría a un ritmo anual de crecimiento del 0.7 % para el 2020. Esto se explicaría como consecuencia de las dinámicas de la economía cocalera, de los procesos de concentración de la propiedad rural, del predominio del modelo ganadero extensivo en el uso de la tierra, de las limitadas posibilidades de generación de empleo y del aumento del desplazamiento forzado debido a la presencia de diversos grupos armados ilegales.

- La pirámide poblacional mantendrá una tendencia progresiva, con una base ancha, aunque menor que en años anteriores, producto de las altas tasas de natalidad, mientras que los grupos poblacionales mayores se irán reduciendo como consecuencia de las altas tasas de mortalidad debidas al envejecimiento de la población. Se verá la presencia de una población joven, producto del rápido crecimiento poblacional, y habrá una pérdida de la población que tiene entre 35 y 50 años, especialmente en los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés. Persistirán las altas tasas de natalidad y fecundidad y disminuirán levemente las de mortalidad y las de crecimiento vegetativo, lo cual supone, en el contexto actual, un posible y rápido crecimiento poblacional en el corto plazo. Esta situación y la posible consolidación del posacuerdo, iniciado después del acuerdo de paz con las FARC (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera), podrán revertir la tendencia actual de los saldos migratorios propiciando la inmigración de la población hacia los departamentos amazónicos.

Foto: Fernanda Luna Serna - San José del Guaviare - Guaviare

- Por otro lado, persistirán los saldos netos migratorios negativos, es decir, la Amazonía expulsará más personas que las que recibirá, debido a la persistencia en las cifras de desplazamiento forzado a causa de la confrontación armada; cifras que, aunque disminuirán, no desaparecerán. Así mismo, las dinámicas económicas serán causa de migración para los habitantes regionales, especialmente de aquellos que se encuentren en edad productiva y en búsqueda de oportunidades educativas y laborales, mejores fuentes de ingreso y mayores niveles de calidad de vida. Las tasas de homicidio en la Amazonía colombiana disminuirán, pero seguirán siendo elevadas. Esta situación persistirá como una amenaza para la población, generará un entorno de incertidumbre y seguirá siendo un reto para el Gobierno nacional y las entidades territoriales, principalmente en lo que concierne al diseño de políticas públicas y estrategias para proteger la vida de sus habitantes y lograr puntos mínimos de seguridad y justicia. Mejorarán los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM); sin embargo, se mantendrá el rezago que se registra en la infraestructura social, productiva, económica y ambiental. La brecha que existe entre la región y el resto del país se mantendrá, dada la baja cobertura de agua potable y de saneamiento básico para toda la población, especialmente para aquella asentada en las áreas rurales.

- También habrá una tendencia institucional hacia el reconocimiento del patrimonio cultural material e inmaterial de la región y la adopción de un marco normativo protector de los derechos étnicos. Este marco, aun siendo insuficiente, será la base para la creación de programas institucionales y para su implementación en el mediano plazo. De la misma forma, se incrementará la población indígena en los resguardos y, pese a que las instituciones propenderán por garantizar los derechos territoriales de los grupos étnicos y por proteger la diversidad y el patrimonio étnico y cultural, la Amazonía habrá perdido cerca del 15 % de las lenguas nativas.

- También se incrementarán los conflictos por los altos índices de concentración de la propiedad y por la presencia de colonos, campesinos, mafias y acaparadores de tierras y recursos naturales en territorios colectivos. Esta situación generará una alta migración indígena, especialmente de jóvenes, hacia las cabeceras urbanas. Persistirá la tendencia actual del reconocimiento de derechos territoriales de los grupos étnicos, se incrementará la constitución de organizaciones sociales indígenas y campesinas y se mejorará el registro formal de estas. Algunas organizaciones lograrán fortalecerse y garantizar mayores niveles de control social sobre sus territorios, pero otras se debilitarán institucionalmente y perderán capacidad de convocatoria y control sobre sus tierras.

- La región concentrará la oferta funcional en las cabeceras departamentales y Florencia será el principal centro de relevo y el polo para la zona del piedemonte. En cuanto a los centros poblados de segundo orden, las capitales de departamento mantendrán su nivel jerárquico y, en general, las cabeceras municipales agrupadas en el tercer orden jerárquico seguirán prestando servicios a los municipios y centros poblados vecinos. Los centros poblados aislados seguirán manteniendo su carácter de centros urbanos con servicios básicos necesarios para atender a la población aledaña.

- Se mantendrá la tendencia de crecimiento hacia el interior de la región, con la concentración de la población en los centros poblados y con un incremento en los procesos de urbanización, lo cual se traduce en una mayor demanda de suelo y una adecuada previsión de los sistemas estructurales a nivel urbano. La proyección de intervención sobre el bioma amazónico aumentará en las áreas transformadas que están asociadas a las actividades económicas; además, aumentarán los frentes de colonización, se incrementarán las vías terciaras y, asociados a estas, también lo harán los procesos de deforestación.

- Por otro lado, aumentará el transporte por medio terrestre, representado en un mayor flujo vehicular en las vías de primer y segundo orden, y habrá una expansión de la malla vial terciaria asociada a los procesos de intervención y transformación de la región, principalmente en los frentes de colonización y alrededor de los enclaves económicos presentes en la subregión oriental. Incrementará el transporte por medio aéreo y tendrá un mayor número de pasajeros debido a la oferta de servicios turísticos y a la cantidad de toneladas movilizadas por la dinámica económica de comercio y servicios; este patrón se presentará principalmente en los departamentos de Guaviare, Guainía y Vaupés. Aumentará el flujo de carga y de pasajeros que utilizan el transporte fluvial, el cual se mantendrá como principal modo de transporte, especialmente en los departamentos de Guainía, Vaupés y Amazonas. Este incremento se explicará por el mayor flujo de intercambio comercial y turístico.

- La región mejorará su capacidad institucional de tal forma que, en promedio, obtendrá una calificación de 76.37/100 (es decir, satisfactoria) en el Índice de Desempeño Integral, así que fortalecerá su gestión, su capacidad administrativa, su eficacia y el cumplimiento de los requisitos legales. No obstante, aspectos claves, como el desempeño fiscal y la eficiencia, continuarán siendo débiles y requerirán de un mayor esfuerzo para alcanzar mejores desempeños, ya que son, en las proyecciones, los que tienen menor calificación en el promedio regional.

- Además, la región tendrá una mayor presencia institucional en las capitales de departamento, especialmente en Florencia, Mocoa, San José del Guaviare y Leticia, y contará con un mayor número de instituciones del nivel nacional, entes autónomos, empresas de servicios públicos, entes descentralizados, entre otros. Sin embargo, permanecerá la baja presencia de entidades públicas en el 90 % de la región, lo cual debilitará los procesos de gestión de políticas públicas del nivel nacional en el territorio. Así mismo, contará con una alta inversión regional del Presupuesto General de la Nación (PGN) en los sectores de inclusión social, transporte, salud, minas y energía. Los sectores de ciencia y tecnología, seguridad e inteligencia e información estadística serán los que menos tendrán inversión por parte del nivel central. La región tendrá una división político-administrativa que todavía contará con vacíos normativos en sus áreas no municipalizadas, puesto que a través de la constitución de los territorios indígenas no quedaría resuelta esta situación. Sin embargo, estos territorios permitirán un gobierno propio y la administración de recursos; además, contarán con límites geográficos establecidos en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés y serán organizaciones político-administrativas de carácter especial para el ejercicio de funciones públicas a través de sus autoridades propias.

- Por otro lado, la región contará con asociaciones de autoridades tradicionales indígenas fortalecidas en los territorios donde se encuentran las áreas no municipalizadas. Allí se gestionará y coordinará, de manera permanente junto con las autoridades locales, regionales y nacionales, la ejecución de proyectos integrales para generar un desarrollo sostenible en sus territorios y una gobernanza fortalecida. Estas asociaciones continuarán contando con patrimonio propio y con una autonomía administrativa fuerte y una estructura de gobierno consolidada, con lo que contribuirán al desarrollo integral de las comunidades.

- Finalmente, la región tendrá debilidades institucionales y de gobernabilidad en las fronteras con Brasil, Venezuela, Ecuador y Perú. Además, habrá dificultades tanto en la implementación de las decisiones nacionales y las necesidades regionales como en la relación intergubernamental transfronteriza. La coordinación de la gestión fronteriza continuará desde el nivel nacional; sin embargo, su presencia será limitada y, además, el nivel local continuará demostrando debilidades para ejecutar las estrategias propuestas.

Foto: Héctor Gutiérrez - San José del Guaviare - Guaviare

En resumen, las principales temáticas sobre las que existe una tendencia relevante y que se tuvieron en cuenta para la construcción del modelo actual son:

- El incremento de la deforestación, la presión sobre áreas protegidas y sobre la cobertura de bosques, la disminución de la oferta hídrica, el riesgo y la vulnerabilidad al cambio climático.

- El desplazamiento forzado y la pérdida de diversidad cultural.

- El aumento de la intervención, la urbanización descontrolada, la pérdida de funcionalidad en centros poblados y el incremento de carga y de pasajeros en medios fluviales y aéreos.

- La capacidad institucional insuficiente, la existencia de las áreas no municipalizadas, las políticas públicas descoordinadas y el desarrollo fronterizo débil.

- El incremento de la ganadería, la presión de enclaves, la titulación minera, la exploración petrolera y la permanencia de cultivos de coca.

La representación gráfica, como se aprecia en el mapa n.º 10, permite identificar las principales alertas y retos que deben ser tenidos en cuenta para el OT de la región. Las principales variables espacializadas corresponden a las áreas catalogadas por el IDEAM como susceptibles a la deforestación, a las zonas con mayor susceptibilidad frente al cambio climático, a las zonas en donde se consolidan las actividades de ganadería y extracción minera, a los principales corredores fluviales para el aumento de carga de pasajeros y de transporte, a las áreas en donde se hablan las lenguas con tendencia a disminuirse, entre otras. Espacialmente, se identifica un aumento de la intervención en las zonas del piedemonte amazónico y del departamento de Guaviare: dichas acciones en el territorio son el resultado del crecimiento de la deforestación, del mercado de tierras no regulado, de la expansión de la ganadería y del incremento de actividades extractivas. Adicionalmente, se evidencia un patrón tendencial de aumento de la deforestación en los departamentos de Guainía, Vaupés y Amazonas, principalmente alrededor de los centros poblados existentes y de las zonas de enclaves económicos.

c) Escenario institucional

El escenario institucional sintetiza las principales apuestas o intervenciones de política pública de los distintos sectores del Gobierno nacional que se encuentran en fase de implementación o que, se espera, sean ejecutadas en los próximos años. La utilidad de esta información es, por un lado, la de identificar los efectos que tendrían en la ocupación del territorio amazónico, y por el otro, la incidencia en los procesos regionales. Se

identificaron siete grandes apuestas nacionales que son transversales a las estructuras territoriales de diagnóstico y análisis:

- Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): la implementación de la Agenda 2030 y de los ODS en el país debe hacerse conforme con las metas y estrategias definidas en el Documento CONPES 3918: *Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia*, del 15 de marzo de 2018. Estas metas y estrategias incluyen acciones relacionadas con el cambio climático, la vida de ecosistemas terrestres, el aumento de cobertura de servicios básicos y de vivienda, entre otros.

- Amazonía, sujeto de derechos: la sentencia de la Corte Suprema de Justicia STC4360-2018 define una serie de medidas orientadas a dar respuesta al incremento de la deforestación en la Amazonía colombiana, incluyendo la adopción del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (PIVAC), el cual tendrá como propósito mitigar las alertas tempranas de deforestación en la región.

- Plan Marco de Implementación de los Acuerdos de Paz: hace referencia a las estrategias y programas que son aplicables en la región, tales como la frontera agropecuaria, la Zonificación Ambiental para el Posconflicto (ZAP), los bosques de paz (Resolución 470 de 2017), la Amazonía sostenible para la paz y el contrato Plan Paz.

- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: este define lineamientos que deben ser tenidos en cuenta para la región a través de los pilares/secciones “Colombia en paz”, “Colombia equitativa y sin pobreza extrema”, “Colombia la más educada”, a través de la estrategia envolvente llamada “Crecimiento verde” y de las estrategias de política que se definieron en la subregionalización del PND para la región Centro-Sur-Amazonía (Caquetá, Putumayo y Amazonas) y para la región de los Llanos (Guaviare, Guainía y Vaupés).

- Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB) “Bosques, territorios de vida”: esta recoge la estrategia de la Política Nacional de Bosques desarrollada en el Documento CONPES 2834: *Política de bosques*, de enero de 1996, y, también, recoge algunos elementos de la Política Nacional de Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos y de la Política Nacional de Cambio Climático.

Foto: Daniel Palacios - Vereda La Milagrosa - Municipio de Miraflores - Guaviare. Planos y Planas Corporación

Adicionalmente, encierra otras estrategias transversales como la de Visión Amazonía, el programa GEF Corazón Amazonía (a través de intervenciones sobre áreas protegidas, recurso hídrico, proyectos intersectoriales), entre otras, en las que se destacan los programas de ganadería colombiana sostenible y el Programa Chiribiquete.

- Políticas de desarrollo fronterizo: estas se refieren, principalmente, a los acuerdos y tratados en zonas de frontera y a las estrategias económicas y de control fronterizo definidas, entre otros, en el Documento CONPES 3805: *Prosperidad para las fronteras de Colombia*, de 2014, y en la Mesa Trinacional.

Una vez identificadas las apuestas “sombrilla” o transversales, se procedió a realizar una revisión y un balance de las políticas y estrategias sectoriales asociadas a las cuatro estructuras de análisis y a los procesos transformadores del territorio. El análisis contempló un total de 41 apuestas sectoriales que se relacionan a continuación.

Tabla 3. Variables proyectadas en el escenario institucional.

TEMÁTICA	APUESTA
Instrumentos de ordenamiento ambiental	Documento CONPES 3680: *Lineamiento para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*, del 2010.
	Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico 2010.
Prioridades de conservación de biodiversidad y servicios ecosistémicos	Política de Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos 2012-2020.
	Plan de Acción de Biodiversidad 2016-2030.
	Plan de Acción Regional en Biodiversidad para el sur de la Amazonía Colombiana (Corpoamazonía 2007-2027).
	Plan Nacional de Restauración 2015.
	Documento CONPES 3886: *Lineamientos de política y Programa nacional de Pago por Servicios Ambientales para la construcción de paz*, del 8 de mayo de 2017.
Cambio climático	Política Nacional de Cambio Climático 2017.
	Documento CONPES 2834: *Política de bosques*, de enero de 1996.
	Plan Nacional de Prevención, Control de Incendios Forestales y Restauración de Áreas Afectadas 2002.
	Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Ley 1523 de 2012.
	Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC).
	Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Evitada.
Infraestructura e intermodalidad	Plan Maestro Intermodal 2035 (ANI - Mintransporte).
	Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura de Transporte (Mintransporte).
	Pilar Intersectorial (Visión Amazonía).
	Plan 50/51 para el mejoramiento de vías terciarias (Agencia de Renovación Territorial).
	Proyectos viales priorizados por OCAD.
	Documento CONPES 3744: *Política portuaria para un país más moderno*, del 15 de abril de 2013 (DNP).
	Plan Maestro Fluvial de Colombia 2015 (Mintransporte).
	Plan Estratégico Aeroportuario 2030 (Aerocivil).

TEMÁTICA	APUESTA
Diversidad cultural	Ley General de Cultura (Mincultura).
	Política para la Gestión, Protección y Salvaguardia del Patrimonio Cultural.
	Política de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (PCI).
	Política de Protección a la Diversidad Etnolingüística.
	Política de Diversidad Cultural.
	Política de Turismo Cultural.
Actividades económicas	Política Minera Nacional.
	Política de Fondos Ganaderos y Actividad Pecuaria.
	Políticas de Producción Petrolera y del Sector de Hidrocarburos.
	Sustitución de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo.
	Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (OPSPR).
	Corredores turísticos.
Áreas no municipalizadas	Decreto 632 de 2018.
Fortalecimiento de la capacidad institucional	Plan de Gestión Ambiental Regional.
	Plan de Acción Institucional.
	Agendas ambientales interministeriales y sectoriales.
	Política pública relacionada con procesos regionales, pueblos indígenas y minorías.
	Programas del Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).
Urbanización y sistema de ciudades	Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia.
	Estrategia: misión rural.

Después del análisis de las anteriores apuestas, se concluye que las intervenciones giran alrededor de las siguientes temáticas:

- La deforestación cero (EICDGB), la Zonificación Ambiental para el Posconflicto (ZAP), la ampliación de las áreas protegidas y las nuevas áreas, el cinturón verde amazónico, el corredor Triple A, el POMCA y el PSA.
- La protección, gestión y salvaguarda del patrimonio cultural material e inmaterial.
- Las ciudades sostenibles y la planificación a través del reconocimiento de las relaciones funcionales.
- La priorización del transporte intermodal, la negativa a la ampliación de las vías terciarias y las medidas de manejo ambiental para la construcción de infraestructura.
- El fortalecimiento de la capacidad institucional.
- La definición de la frontera agrícola, la sustitución y erradicación de coca y la declaración de áreas y minerales estratégicos.

El mapa n.º 11 contiene la espacialización de las áreas protegidas, la zonificación del posconflicto, la frontera agrícola, los corredores turísticos, las principales apuestas de transporte terrestre y fluvial y el reconocimiento y protección de la diversidad cultural (expresada en los territorios colectivos que habitan los pueblos indígenas, los bienes de interés cultural, los sitios sagrados, los corredores de movilidad étnica, el patrimonio arqueológico, entre otros). Espacialmente, es posible identificar allí los patrones que tienden a la promoción de usos sostenibles de acuerdo con la vocación de conservación, preservación y recuperación de los ecosistemas propios de la región, así como también se puede identificar la apuesta por la conservación y protección de la diversidad cultural y el fortalecimiento del transporte intermodal.

¿Cuáles son los escenarios o intervenciones de política pública actuales y futuros?

Deforestación cero mediante la estrategia integral de control a la deforestación, incluyendo la Zonificación Ambiental Participativa, la **ampliación de áreas protegidas y nuevas áreas**, el corredor Triple A y el pago por servicios ambientales.

Priorización del transporte intermodal, negativa a la ampliación de vías terciarias, medidas de manejo ambiental para construcción de infraestructura.

Protección, gestión y salvaguarda del patrimonio cultural material e inmaterial.

Definición de la frontera agrícola, **sustitución y erradicación de coca**, declaración de áreas y minerales estratégicos.

Ciudades sostenibles y planeación a través del reconocimiento de las relaciones funcionales.

Fortalecimiento de la capacidad institucional.

Foto: Leidy Bernal - Puerto Nariño - Río Amazonas - Amazonas

3 CONFLICTOS TERRITORIALES

Con el fin de definir acciones y estrategias de ordenamiento territorial regional, se identifican los conflictos más prevalentes y relevantes que afectan la sostenibilidad de la región, lo cual complementa los análisis ya existentes. Este análisis se hace teniendo en cuenta las variables definidas en el documento *Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial*:

- Dinámicas económicas y sociales que inciden en el uso y la ocupación.
- Alteración de la estructura ecológica principal regional y la vulnerabilidad del territorio frente al cambio climático.
- Falta de reconocimiento de la jerarquía funcional.
- Impactos de la infraestructura vial en las dinámicas de ocupación y en la base ambiental regional.

Foto: Héctor Gutiérrez - San José del Guaviare - Guaviare

Foto: Héctor Gutiérrez - San José del Guaviare - Guaviare

El OT constituye una de las principales herramientas para definir estrategias que contribuyan a solucionar las tensiones o conflictos que tienen lugar en un espacio geográfico determinado. El MOTRA no es la excepción, en la medida en que uno de sus aportes es identificar los conflictos prevalentes y con mayor relevancia para la sostenibilidad de la región, los cuales fueron tenidos en cuenta para la construcción del modelo futuro y para la definición de los lineamientos y acciones orientadas a revertir los efectos ambientales, sociales y económicos que impactan de manera negativa a las comunidades y al territorio. En los últimos años se han visibilizado los conflictos territoriales en Colombia y, de manera particular, en la región Amazónica, a través de distintas iniciativas de la sociedad civil, de la academia (*Environmental Justice Atlas*, s. a.) y de instituciones públicas (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, 2017; Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012).

El MOTRA complementó los ejercicios y esfuerzos ya existentes con el fin de definir acciones y estrategias de OT regional. De esta manera, además de los conflictos ambientales que ya han sido analizados y estudiados por el IGAC y el IDEAM, el MOTRA plantea la necesidad de abordar aspectos complementarios, por ejemplo, los efectos territoriales que se generan con la desarticulación del sistema de ciudades o los efectos a los que lleva la falta de vinculación de las áreas urbanas con las rurales y su incidencia en el OT. El abordaje de los conflictos se realizó teniendo en cuenta la caracterización sobre el tema realizada en el documento *Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial* (Departamento Nacional de Planeación, 2014). Los conflictos se agrupan, entonces, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- Las dinámicas económicas y sociales que inciden en el uso y la ocupación, pero que no se ajustan al entorno natural y amenazan la sostenibilidad del territorio.
- La alteración de la estructura ecológica principal regional y la vulnerabilidad del territorio frente al cambio climático, junto con los otros riesgos de origen antrópico que inciden en las decisiones de OT.
- La debilidad de la gobernanza territorial.
- La falta de reconocimiento de la jerarquía funcional y los bajos niveles de relaciones funcionales (desarticulación de los núcleos urbanos y debilidad de los vínculos urbano-rurales).
- Los impactos de la infraestructura vial en las dinámicas de ocupación y en la base ambiental regional.

La identificación de los conflictos, a la luz de las anteriores variables, complementan los análisis ya realizados y, reiteramos, tienen como finalidad dar cuenta del contexto territorial específico de la Amazonía. El detalle de los conflictos territoriales, con su descripción y análisis, puede consultarse en el anexo 1 del presente documento.

Foto: Fernanda Luna Serna - San José del Guaviare - Guaviare

4 VISIÓN 2030: APUESTA PARA EL FUTURO

Con base en el análisis territorial se define la visión estratégica a largo plazo (2030), que incluye:

- Un modelo de ordenamiento territorial diferenciado que aprovechará, de manera racional, tanto la riqueza cultural y ambiental como el potencial económico del territorio.
- La consolidación de la estructura ecológica territorial con un incremento de su área.
- La construcción de un modelo de desarrollo sostenible que tiende a la reconversión del modelo económico extractivista.
- Un modelo territorial de articulación funcional que contribuya al cierre de brechas socioeconómicas y territoriales.

Foto: Ivonne Cueto Gómez - PNN Serranía de Chiribiquete

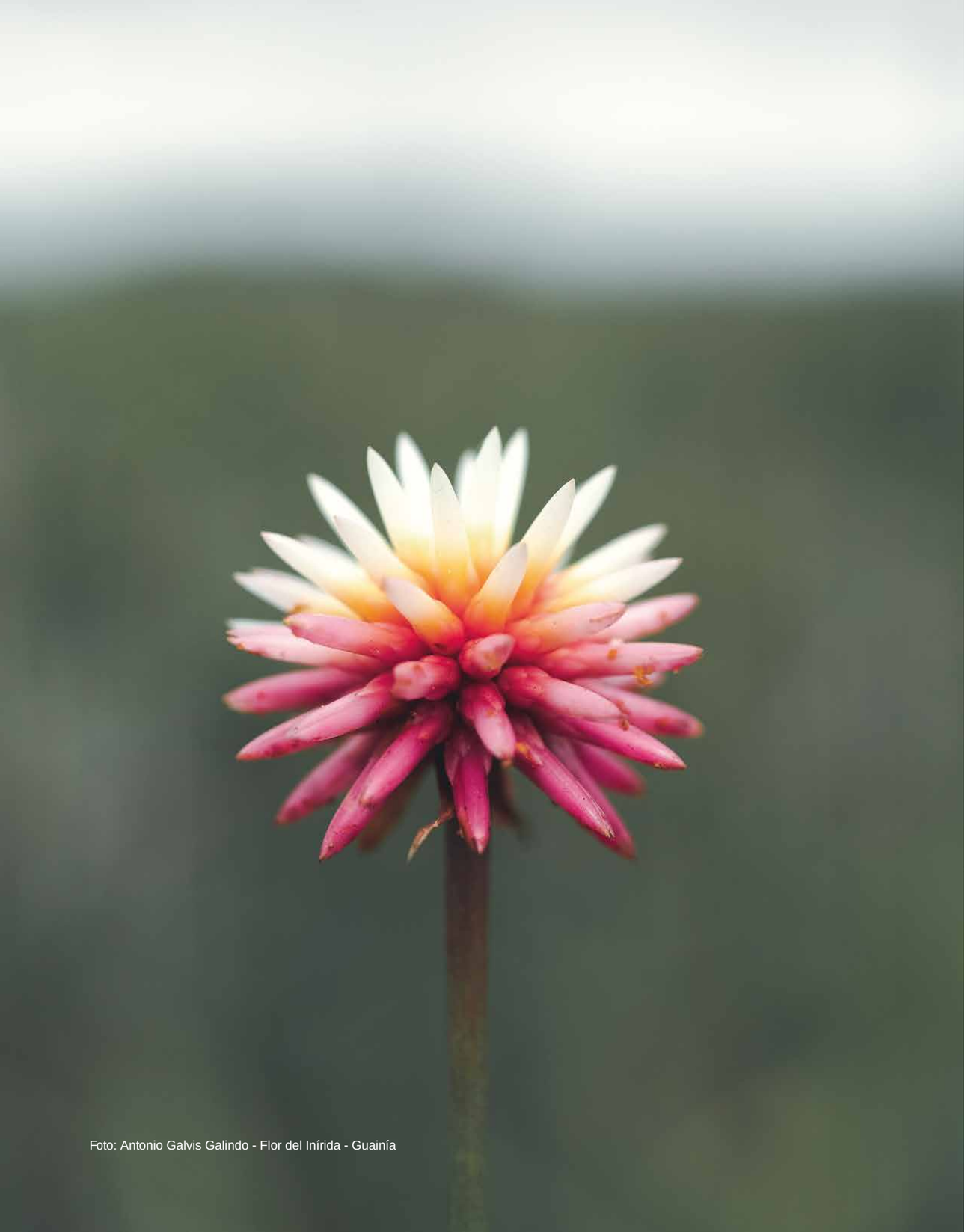


Foto: Antonio Galvis Galindo - Flor del Inírida - Guainía

A partir de la anterior caracterización de la región Amazónica, la cual permitió establecer las principales oportunidades y retos del territorio, se puede definir *una visión estratégica del futuro, a largo plazo (2030)*, que permita la concurrencia de actores y de acciones para el logro de objetivos comunes. Con este propósito en mente, a continuación, se incluye la visión 2030 del MOTRA, la cual, se reitera, es el resultado del análisis territorial y de la definición de una propuesta de intervención multisectorial, a partir de decisiones y de procesos de OT. En este contexto, la apuesta es la que se expone en los siguientes párrafos.

En el año 2030, la Amazonía colombiana, como parte del bioma amazónico, será reconocida internacional y nacionalmente por su patrimonio natural, pluricultural y multiétnico y se caracterizará por la diversidad de especies de flora y fauna, por ser una fuente de vital importancia para la provisión de alimentos y medicinas, por su contribución a la regulación climática mundial y regional y por la diversidad de servicios ecosistémicos que de allí se derivan. Así mismo, debido a los servicios ecosistémicos que presta a la humanidad, recibirá importantes recursos de financiación para su conservación y manejo; de esta manera se ampliará el conocimiento sobre la región y se contribuirá a su conservación y desarrollo sostenible.

Según lo dispuesto en la LOOT y en los objetivos de la PGOT, en la región Amazónica se consolidará un *modelo de ordenamiento territorial diferenciado* que aprovechará, de manera racional, tanto la riqueza, cultural y ambiental, como el potencial económico del territorio para el desarrollo sostenible. Esta apuesta será el resultado de un ejercicio de gobernanza territorial entre actores públicos y privados que se fundamenta en el propósito de revertir las inequidades socioeconómicas y territoriales mediante la consolidación de núcleos urbanos pequeños y su interdependencia con la ruralidad; así se consolidará la funcionalidad territorial de la región. Del mismo modo, este modelo constituye una herramienta para el fortalecimiento de capacidades institucionales a nivel local, para la articulación de la planeación multinivel (nacional, departamental, municipal), para el trabajo coordinado entre los distintos sectores del Gobierno nacional y para garantizar mayores impactos de la inversión territorial supramunicipal.

La gestión territorial en la región se fortalecerá mediante un ordenamiento ambiental que reduce ostensiblemente la pérdida de bosque, lo que permitirá que la región se aproxime a la meta de cero deforestaciones que se ha trazado el país. Además, en la región se consolidará la estructura ecológica territorial con un incremento de su área, y esto se va a lograr mediante estrategias de preservación, restauración y aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y con el incremento de áreas protegidas y de corredores de conectividad ecosistémica. Por otro lado, la disponibilidad hídrica se conservará, a pesar de las condiciones que se derivan de fenómenos climáticos extremos, mientras que la demanda por el recurso se incrementará levemente, así que tendrá un IUA (Índice de Uso del Agua) de rango medio y mantendrá la calidad del recurso como buena y aceptable. Se logrará reducir la vulnerabilidad de la región ante fenómenos climáticos extremos, así como la susceptibilidad ante riesgos naturales, mediante la adaptación de acciones acordes y eficientes que mejoren la capacidad de resiliencia de las comunidades, los ecosistemas y la economía.

La región Amazónica avanzará hacia la reconversión del modelo económico extractivista. Las políticas públicas implementadas y debidamente financiadas, el fortalecimiento institucional y los acuerdos con los actores nacionales, regionales y locales permitirán avanzar hacia la definición y construcción de un *modelo de desarrollo sostenible* que reconoce la especificidad y la

Foto: Jorge Mario Múnera
Achiote
Cortesía de The Nature Conservation

vocación del suelo y de la oferta ambiental y cultural regional. Se avanzará en el fortalecimiento de las alternativas productivas con características sostenibles de las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas, como estrategia para la reducción de las inequidades socioeconómicas. La modernización tecnológica del sector pecuario permitirá incrementar la productividad, lo que hará este sector menos extensivo y especulativo. Esta tendencia hacia la reconversión económica se traduce en una reducción sustancial del cultivo de coca, en un mejor y más racional aprovechamiento de los recursos naturales, en la disminución de la ilegalidad, en la estabilización de la frontera agropecuaria y en la gestión y mantenimiento de las áreas protegidas y demás zonas de importancia ambiental y cultural.

Por otro lado, en la región Amazónica se implementará un *modelo territorial de articulación funcional* que contribuirá al cierre de brechas socioeconómicas y territoriales. En este modelo, por un lado, se consolidará el arco de intervención con una mayor oferta funcional, distribuida en las cabeceras municipales, y, por otro lado, se fortalecerá la oferta de servicios públicos en los asentamientos rurales e indígenas de la Amazonía oriental, a través de la ampliación de la oferta de equipamientos de educación y salud con un enfoque diferencial. Así mismo, se reconocerán las dinámicas e intercambios que tienen lugar con los países vecinos, por lo que se fortalecerán las zonas de integración fronteriza con Brasil, Perú, Ecuador y Venezuela. En relación con las apuestas de infraestructura, predominará una conectividad intermodal, a través de la complementariedad de los distintos modos, con un énfasis en el transporte fluvial y aéreo en las subregiones Centro, Oriente y Sur. Así mismo, se priorizarán los desarrollos tecnológicos y el mejoramiento de la infraestructura existente para la reducción de los costos de transporte. La infraestructura para la prestación de servicios básicos se mejorará en términos de acceso, cobertura y calidad, en cumplimiento de las metas planteadas por Colombia en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El diseño y localización de esta infraestructura responderá a la diversidad cultural y poblacional de la Amazonía, a través de estrategias diferenciales y tecnologías alternativas.

Se generarán trayectorias de poblamiento y de ocupación que se caractericen por una consolidación de la población urbana y rural, evitando una expansión de los asentamientos y de los centros poblados hacia el centro de la región y frenando la generación de nuevos núcleos de deforestación en áreas sensibles (o la agudización de los existentes). En beneficio del buen vivir, permanecerá y crecerá la población indígena asentada en sus territorios ancestrales, lo cual es resultado de la garantía de los derechos al territorio ancestral colectivo, la autonomía y la cultura. Así mismo, el Estado conocerá, reconocerá y garantizará la palabra de vida de los pueblos indígenas, su concepción del mundo, sus formas y estructura de gobernanza, todo ello fundamentado en el uso, manejo y control del territorio para garantizar el cuidado del ser humano y de toda manifestación de vida.

Foto: Sergio Bartelsman - Maloca - Vaupés
Cortesía GAIA

Fotos: Camilo Ortega P - Amazonas

Para las áreas rurales se consolidará el escenario del posacuerdo con la puesta en marcha de la Zonificación Ambiental para el Posconflicto, la frontera agropecuaria, las estrategias de acceso a tierras productivas y la formalización de la propiedad rural. Se fortalecerán también otras figuras con incidencia en el suelo rural como las Zonas de Reserva Campesina y los territorios colectivos de pueblos indígenas y afrocolombianos, que se reconocerán como espacios en los que se desarrollan formas de vida culturalmente diversas y particulares. Las políticas sectoriales del nivel nacional, así como los distintos instrumentos de planeación y de OT del nivel departamental, municipal y de los esquemas asociativos, reconocerán las apuestas de desarrollo, uso y protección del medio ambiente de los grupos étnicos. Así mismo, las políticas e instrumentos del nivel central y territorial favorecerán el reconocimiento del patrimonio cultural material e inmaterial, con el propósito de disminuir los conflictos interculturales y de fortalecer las organizaciones sociales indígenas, campesinas y afrocolombianas. La promoción de la diversidad cultural también se verá reflejada en los espacios de diálogo intercultural que garantizarán una educación contextualizada en el reconocimiento de saberes diversos (ancestrales, científicos, académicos, técnicos y empíricos), los cuales enriquecerán la toma de decisiones y la gobernanza de la región.

La capacidad institucional de las alcaldías, gobernaciones y autoridades tradicionales indígenas se caracterizará por una mayor eficiencia en la toma de decisiones y en la gestión pública. Esto se verá reflejado en los ejercicios de planeación estratégica diferencial, en la implementación de políticas, en la ejecución de programas y proyectos, en el seguimiento y evaluación de estos, en la generación de recursos propios y en la rendición de cuentas. De la misma forma, la presencia institucional de

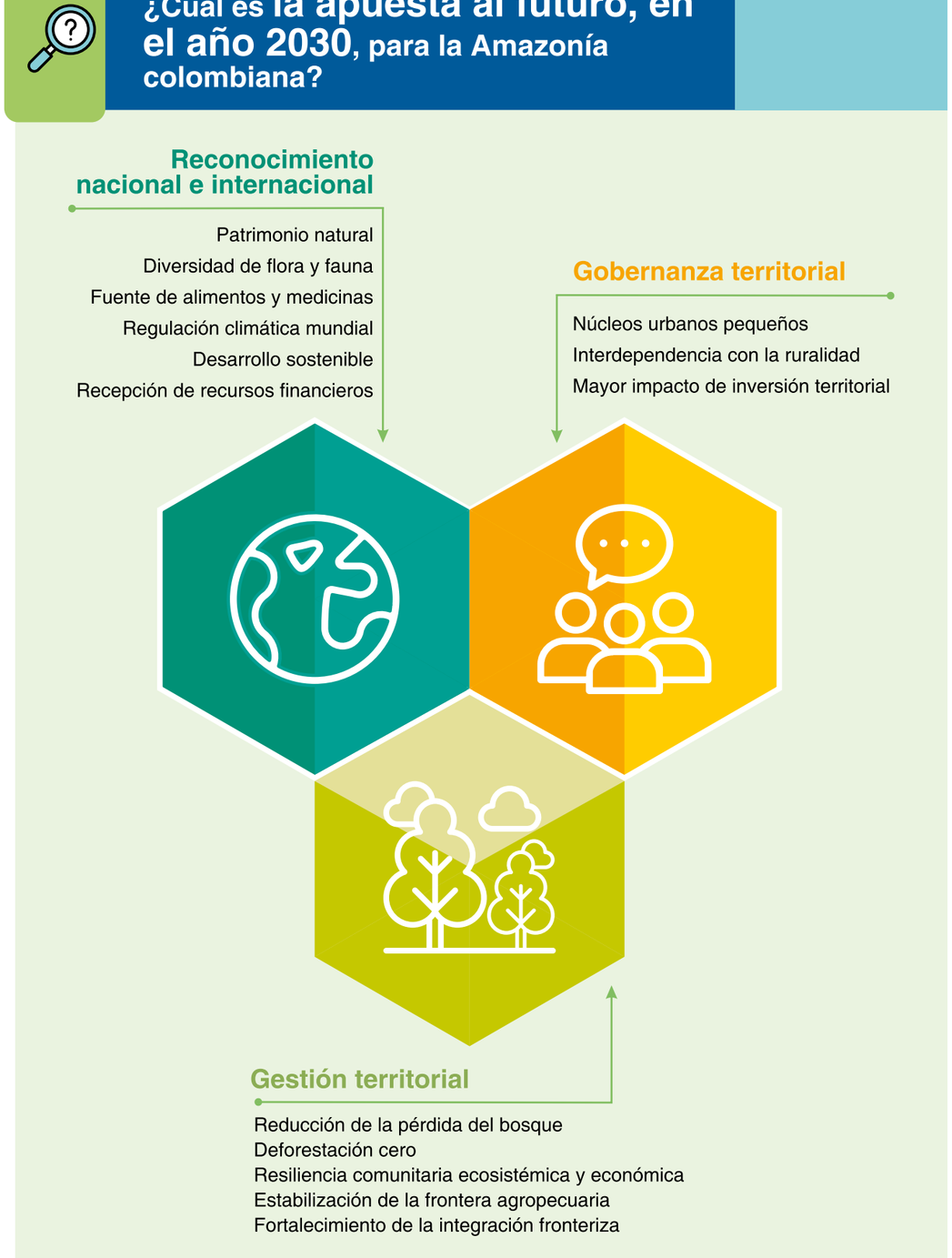
orden nacional y regional será adecuada y sus intervenciones serán pertinentes, coordinadas y articuladas con el modelo de desarrollo de la región. Adicionalmente, en la totalidad de las áreas no municipalizadas se encontrarán en funcionamiento las nuevas entidades territoriales u organizaciones político-administrativas de carácter especial, las cuales tienen autonomía presupuestal y, con ello, lograrán un fortalecimiento en su capacidad de gestión institucional, en la gobernabilidad territorial y en el desarrollo propio de los pueblos y las comunidades. Estas entidades establecerán sus propias prioridades en materia de desarrollo integral y las articularán con las políticas del nivel nacional.

En la región existirá un desarrollo integral y sostenible de las fronteras. Así, la capacidad institucional de las entidades territoriales fronterizas será adecuada, los compromisos de los acuerdos firmados se gestionarán de forma eficiente y permitirán consolidar estrategias que apunten a la integración con los países vecinos en materia de transporte, energía, gas, mercancías, productos y, en general, el tránsito de personas. Además, se contará con inversiones específicas en los límites de la región, que se harán a través de diferentes entidades públicas del orden nacional y territorial y de las entidades provenientes de la cooperación internacional.

Por último, se habrá logrado una gobernanza multinivel y una coordinación interinstitucional de los instrumentos de ordenamiento territorial y de las políticas sectoriales mediante la puesta en marcha de la PGOT y del MOTRA y, también, a través de la adopción e implementación de los Planes de Ordenamiento Departamental y la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial. Se consolidará la gobernabilidad territorial mediante los espacios de toma de decisiones, como la Mesa Regional Amazónica, y el fortalecimiento de la Región de Administración y Planificación (RAP), lo que generará sinergias entre el nivel nacional, regional, departamental y municipal. También se consolidarán alianzas estratégicas con el sector privado, con las organizaciones sociales locales y con la academia, lo cual aportará a la atención y solución de las problemáticas regionales y a la consolidación del desarrollo sostenible e inclusivo de la Amazonía.

Foto: Jorge Mario Múnera - Comunidad Huitorá - Solano
Cortesía de The Nature Conservation

¿Cuál es la apuesta al futuro, en el año 2030, para la Amazonía colombiana?



5 MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL REGIONAL PARA LA AMAZONÍA

El **MOTRA** propende por el fortalecimiento de la relación entre el ordenamiento ambiental y el ordenamiento territorial, teniendo en cuenta derechos y principios establecidos en la legislación colombiana. Se contemplan actividades rurales dinamizadoras de la economía regional que promuevan la preservación, conservación y restauración de los ecosistemas presentes, de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos de la región, todos ellos importantes para la regulación climática, la captura de carbono, la provisión de agua y de alimentos, en un escenario de diversidad biológica y cultural, entre otros.

Foto: Antonio Galvis Galindo - Cerros de Mavicure - Guainía

Foto: Sergio Bartelsman - Trabajo en maloca - Vaupés
Cortesía GAIA

Esta sección tiene como finalidad presentar la fundamentación teórica y conceptual del MOTRA, así como los resultados espaciales y de lineamientos que permiten orientar el ordenamiento del territorio amazónico para el 2030, producto del trabajo metodológico que fue referenciado en la primera parte de este documento. Desde el punto de vista conceptual, el MOTRA se soporta en la siguiente premisa: el desarrollo sostenible e inclusivo del territorio amazónico no es viable hasta que las trayectorias de uso y ocupación no se armonicen con el soporte ambiental y cultural que caracterizan a la Amazonía. En este contexto, es importante resaltar que el concepto de *desarrollo sostenible* es uno de los ejes principales en los que se sustenta el modelo. Retomando la definición de la Ley 99 de 1993[15], el modelo propende por un crecimiento económico con base en las capacidades potenciales de la región y que busque el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar social de la población, con criterios de equidad, la incorporación del enfoque diferencial étnico para la toma de decisiones de OT y el fortalecimiento de la oferta de servicios en los territorios colectivos, atendiendo a las particularidades de las comunidades étnicas.

La puesta en marcha de estas iniciativas no debe implicar un agotamiento de los recursos naturales renovables ni debe deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades. Por ello, se requiere adoptar estrategias de planeación y de mitigación que comprometan a las generaciones presentes en la sostenibilidad del territorio. Aunque la presente apuesta se enmarca en una lectura y abordaje de la región Amazónica de manera específica y particular, a partir del OT, no desconoce las agendas o los temas de desarrollo territorial, por el contrario, propone fortalecerlos mediante la incorporación de criterios de equidad socioeconómica y territorial en los procesos y decisiones de OT.

El anterior planteamiento evidencia una segunda apuesta conceptual del MOTRA: fortalecer la relación entre el *ordenamiento ambiental* (según la definición de la Ley 99 de 1993) con el *ordenamiento territorial*, en la medida en que la estructura y el soporte biofísico del territorio amazónico, los servicios ecosistémicos que presta y la riqueza y diversidad cultural constituyen oportunidades para definir una hoja de ruta para el ordenamiento del territorio en el corto, mediano y largo plazo. Adicionalmente, el MOTRA incorpora y desarrolla un conjunto de derechos y de principios establecidos en la Constitución de 1991, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 388 de 1997, en la LOOT y en el más reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia, mediante el cual, entre otras cosas, se reconoció a la Amazonía como sujeto de derechos de especial protección[16]. De esta manera, el MOTRA es una oportunidad que permite concretar acuerdos o postulados básicos del Estado y de la sociedad colombiana mediante apuestas e intervenciones estratégicas de OT.

5.1. Fundamentación teórica del MOTRA

a) Marco de derechos y principios constitucionales

En relación con la Constitución de 1991, el modelo retoma las disposiciones de los artículos 79 y 80, en los que se establece:

- El derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano (art. 79).
- La participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente sano (art. 79).
- El deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y de conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación ambiental (art. 79).
- La responsabilidad del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recur-

15 El artículo 3 de la Ley 99 de 1993, "Por la cual se crea el Ministerio de Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones", define el concepto de desarrollo sostenible en los siguientes términos: "Artículo 3o. Del Concepto de Desarrollo Sostenible. Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades".

16 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, 5 de abril de 2018, STC4360. Magistrado poniente Luis Armando Tolosa Villabona.

sos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución (art. 80).

- La obligación del Estado de controlar y prevenir los factores de deterioro ambiental, así como de imponer las correspondientes sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (art. 80).

- El fortalecimiento de la cooperación del Estado colombiano con las otras naciones para la protección de los ecosistemas localizados en zonas fronterizas (art. 80).

El anterior marco constitucional, que define las obligaciones del Estado colombiano en los temas ambientales, se complementa con las siguientes disposiciones constitucionales que son aplicables a las dinámicas territoriales y poblacionales del territorio amazónico. En primer lugar, es importante tener en cuenta la *función ecológica de la propiedad*, establecida en el artículo 58, ya que la conservación y protección del medio ambiente implica límites legítimos para el ejercicio del derecho de propiedad. Entonces, en el contexto de la región, este derecho debe ejercerse conforme con las regulaciones ambientales definidas por la autoridad correspondiente. Y para el caso específico de los resguardos indígenas debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 160 de 1994[17], cuando establece que aquellos están sujetos al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, conforme con los usos, las costumbres y la cultura de sus integrantes.

Por otro lado, el modelo responde también a la necesidad de concretar las apuestas de ruralidad contenidas en la Constitución, específicamente, la obligación del Estado de garantizar el acceso a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de las comunidades rurales (art. 64). El MOTRA es también una alternativa para materializar los propósitos de desarrollo rural definidos en la Constitución de 1991 y las apuestas para implementar la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. En dicha reforma se proponen, entre otras cosas, apuestas relacionadas con el fortalecimiento de las relaciones funcionales entre áreas urbanas y rurales, como una estrategia para reducir las brechas entre estas.

También se proponen apuestas que tienen que ver con el fortalecimiento de actividades económicas rurales dinamizadoras de la economía regional, con la promoción de estrategias productivas sostenibles, que se traduzcan en ingresos y en condiciones de vida digna para las comunidades, y con la definición de una oferta diferenciada para la provisión de bienes y servicios públicos; una oferta que tenga en cuenta las dinámicas de los pueblos indígenas, garantizando, al mismo tiempo, el derecho al territorio y a la propiedad colectiva. Por otro lado, el modelo concreta el *principio constitucional de coordinación* del artículo 209 de la Constitución, en la medida en que se propone la articulación entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional, departamental y municipal) y los esquemas asociativos para los procesos, decisiones e instrumentos de OT, con el fin de garantizar un sistema multinivel en la planificación territorial. Debe destacarse, además, que la institucionalidad colombiana, incluyendo todos los sectores del nivel central, tienen responsabilidades en el deber de protección de la Amazonía.

b) Principios orientadores del OT desarrollados en la Ley 1454 de 2011

Con relación a los principios establecidos en la LOOT, aunque el modelo retoma la mayoría de los principios a los que se refiere el artículo 3[18], se hace énfasis en los siguientes:

- *Autonomía* (n.º 2): si bien el modelo define unas apuestas o unas orientaciones estratégicas, en ningún caso establece regulaciones en los usos del suelo, respetando, así, el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales municipales que conforman la región.

- *Integración* (n.º 4): el modelo propone una serie de lineamientos orientados a fortalecer la cooperación con los países limítrofes Venezuela, Brasil, Perú y Ecuador, con el fin de mejorar la prestación de servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social.

- *Solidaridad* (n.º 8): el MOTRA es una iniciativa del Gobierno nacional que tiene como finalidad brindar apoyo técnico a las entidades territoriales que conforman la región, a los esquemas asociativos y a las distintas iniciativas sociales y comunitarias, mediante la definición de una hoja de ruta común que permita orientar y aunar esfuerzos para el ordenamiento del territorio regional.

- *Diversidad* (n.º 9): el modelo es el resultado del reconocimiento de las particularidades y especificidades poblacionales y ambientales de la región de la Amazonía, por lo que las apuestas responden de manera concreta al contexto específico de este territorio, sin desconocer el aporte de la región a los propósitos de unidad e identidad nacional.

- *Asociatividad* (n.º 13): ya que el modelo se fundamenta en una escala supradepartamental, específicamente regional, se requiere de un arreglo institucional de tipo asociativo que permita gestionar y llevar a cabo las propuestas de OT, garantizando así la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes, por lo que se advierte la importancia de que la RAP de la Amazonía sea la encargada de promover y gestionar el MOTRA.

- *Multietnicidad* (n.º 17): el MOTRA reconoce el derecho de planeación y de gestión de los grupos étnicos, los cuales deberán estar en armonía y concordancia con los demás instrumentos de planeación de las entidades territoriales en las que se localizan.

Foto: Jorge Mario Múnera - Comunidad Huitorá, Solano - Caquetá
Cortesía de The Nature Conservation

17 "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones".

18 Según este artículo, son principios rectores del OT, entre otros: la soberanía y unidad nacional, la autonomía, la descentralización, la integración, la regionalización, la sostenibilidad, la participación, la solidaridad y equidad territorial, la diversidad, la gradualidad y flexibilidad, la prospectiva, la paz y la convivencia, la asociatividad, la responsabilidad y transparencia, la equidad social y el equilibrio territorial, la economía y el buen gobierno y la etnicidad.

c) Principios reiterados y desarrollados a nivel jurisprudencial

La jurisprudencia ha cumplido una labor importante para desarrollar y precisar el alcance de los derechos y de los principios a los que se hizo referencia con anterioridad. Recientemente, con ocasión del fallo en el que la Corte Suprema de Justicia, entre otras cosas, declaró a la Amazonía como sujeto de derechos de especial protección, se reiteraron una serie de principios que adquieren relevancia en el contexto del presente ejercicio. En el proceso de diagnóstico territorial y de construcción de las apuestas del modelo se tuvieron en cuenta los siguientes principios resaltados en el fallo mencionado: en primer lugar, se requiere que el Estado y las entidades territoriales den aplicación al *principio de precaución*, lo que supone desarrollar los estudios necesarios que permitan adoptar el conocimiento específico de las situaciones, de tal manera que contribuyan a la adopción de medidas que tiendan a detener las causas y motores que inciden en la degradación de la matriz ambiental territorial y que incrementan la susceptibilidad del territorio frente a riesgos naturales y a fenómenos climáticos extremos. Es así como en el marco del MOTRA se proponen una serie de estrategias y acciones para que, desde el OT, se fortalezca el ordenamiento ambiental, la gestión ambiental y la estructura ecológica regional para frenar procesos expansivos en el suelo rural y en los suelos de protección y para desincentivar la localización de usos intensivos de la tierra que promueven la deforestación.

Por otro lado, el MOTRA retoma los principios de *solidaridad* y de *equidad intergeneracional* en la medida en que se requiere que los distintos sectores del nivel central, así como los diferentes niveles de gobierno, adopten decisiones de OT que garanticen la sostenibilidad del territorio en el largo plazo para, de esta manera, "no sobrecargar desproporcionadamente a las generaciones futuras", según las palabras de la Corte Suprema. Es así como el modelo define una hoja de ruta y un conjunto de acciones para avanzar en este sentido y para generar sinergias entre actores públicos y privados, lo que garantiza la sostenibilidad del territorio en el largo plazo.

A continuación, se presenta la hoja de ruta estratégica para el 2030 y se hace referencia, en la primera parte, al modelo de síntesis con la espacialización correspondiente, para, posteriormente, detallarlo en el caso de cada una de las estructuras territoriales (ver mapa n.º 12). Esta representación evidencia las siguientes estrategias que contribuyen a orientar el ordenamiento del territorio regional para el año 2030 y a incidir en la transformación de la Amazonía. Primero, se propone fortalecer la base ecológica territorial promoviendo la preservación, conservación y restauración de los ecosistemas presentes, así como la biodiversidad y los servicios ecosistémicos de la Amazonía que son importantes en la regulación climática, en la captura de carbono, en la provisión de agua y de alimentos y como escenario de la diversidad biológica y cultural, entre otros.

Foto: Antonio Galvis Galindo - Sapo

Es así como se deberá avanzar en la consolidación de portafolios de nuevas áreas de conservación, en la restauración ecológica en áreas con algún grado de degradación, en el incentivo a la consolidación de Estrategias Complementarias de Conservación a nivel regional y local, en el fortalecimiento de los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas (SIRAP) de la Amazonía y en la conectividad ecológica inter e intrarregional.

De manera complementaria a lo anterior, se propone la consolidación de un área de estabilización y contención de la frontera agrícola, entre las áreas núcleo y los corredores de la estructura ecológica principal junto con las áreas de mayor intervención en la región, donde se ubican núcleos de población y actividades productivas a mayor escala. En estas zonas de amortiguamiento se recomienda desarrollar estrategias de recuperación y actividades productivas de bajo impacto; por lo tanto, se requiere fomentar los procesos de reconversión productiva y el desarrollo de estrategias de producción sostenible que, por un lado, reduzcan la presión sobre la oferta biofísica y, por el otro, briden alternativas económicas para la población. Como se observa en el mapa nº 5, estos suelos se localizan principalmente en Putumayo, Caquetá, Guaviare y Guainía.

Otra acción que contribuiría al logro de los objetivos del MOTRA consiste en incentivar la localización de actividades económicas productivas de alto impacto en el área más intervenida de la región. En suelos localizados en Putumayo, Caquetá, Guaviare, Vaupés y Guainía se recomienda adelantar estrategias para el desarrollo de usos sostenibles. Desde el punto de vista del OT, el objetivo es promover la compatibilidad entre vocación y uso, así como garantizar la cercanía de las actividades agropecuarias a los centros urbanos para el fortalecimiento de la productividad y la competitividad del sector, promoviendo, además, las interconexiones urbano-rurales.

Por otro lado, el MOTRA está orientado a fortalecer la planeación ordenada de los núcleos urbanos donde se presenta la concentración de población, de actividades económicas y de servicios en los departamentos de Putumayo, Caquetá y Guaviare. En estas áreas se recomienda, por un lado, consolidar la infraestructura de servicios públicos en términos de acceso, cobertura y calidad y, por el otro, frenar los procesos expansivos y los usos intensivos en el suelo rural suburbano y en suelo rural. Adicionalmente, el modelo impulsa un Sistema de Asentamientos de la Región Amazónica que vincula, de manera interna, a las ciudades intermedias con las pequeñas y con los centros poblados y que, al mismo tiempo, promueva la interconexión regional con los departamentos vecinos y con el resto del país.

El MOTRA potencializa los núcleos urbanos ya existentes que son estratégicos desde el punto de vista económico y que son prioritarios para la localización de bienes y servicios. Al mismo tiempo, reconoce e incluye en las dinámicas de interconexión territorial a aquellos territorios que, a pesar de presentar dinámicas poblacionales y económicas menos intensas, requieren de una oferta diferenciada de bienes públicos (específicamente, de salud y de educación) que respondan a las particularidades culturales de las comunidades rurales e indígenas que se localizan en estas áreas. Este sistema se sustenta en la estrategia complementaria de la intermodalidad del transporte, con el fin de garantizar la conectividad entre los núcleos urbanos y rurales y de vincular aglomeraciones y actividades productivas. Se advierte la importancia de promover intervenciones públicas que fortalezcan el sistema fluvial, pues el territorio amazónico cuenta con unos corredores hídricos y de navegabilidad que deben aprovecharse y potencializarse para la movilidad de las personas y de las mercancías.

El MOTRA, además, vincula las dinámicas y tradiciones culturales y poblacionales de los pueblos indígenas amazónicos a los procesos y a las decisiones de OT. El objetivo, entonces, es garantizar las condiciones para que los grupos de comunidades indígenas puedan habitar sus espacios territoriales y culturales, lo cual se traduce, entre otras cosas, en el reconocimiento de sus autoridades, sus territorios y sus planes en los instrumentos de OT de los municipios y departamentos en los que se localizan, como una forma de garantizar el derecho al territorio. Lo anterior supone también la protección de los territorios en los que se encuentran los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Para cumplir este objetivo deberán impulsarse, también, las estrategias de titulación, saneamiento y ampliación de territorios colectivos con el fin de garantizar la seguridad jurídica del derecho de propiedad colectiva, el cual deberá ajustarse a la función social y ecológica de la región.

Por otro lado, los instrumentos de ordenamiento territorial (POD, POT, PBOT o EOT) deberán incluir el reconocimiento y la protección del patrimonio arqueológico como determinante de jerarquía superior. Otra estrategia que permite vincular la diversidad cultural a los procesos de OT es la de priorizar y fortalecer la oferta de bienes públicos, específicamente de salud y de educación con un enfoque diferenciado, que atienda las particularidades y el contexto de estas comunidades. Finalmente, se advierte la importancia de que las políticas sectoriales que se propongan desde el Gobierno nacional reconozcan la presencia de las comunidades indígenas amazónicas y, por lo tanto, definan estrategias diferenciadas que protejan la diversidad cultural y la propiedad colectiva.

Desde el punto de vista fronterizo, el MOTRA consolida e impulsa los flujos e intercambios de frontera, por lo que, desde el punto de vista del OT, se requiere fortalecer los pasos estratégicos y la integración con los países vecinos en materia de transporte, energía, gas, mercancías, productos y, en general, el tránsito de personas. Se advierte la importancia de consolidar los espacios de toma de decisiones y gestión, como las comisiones de vecindad y los gabinetes binacionales. En este contexto regional, se requiere contar con un arreglo institucional que gestione el MOTRA y garantice la coordinación sectorial y de los distintos niveles de gobierno. En ese sentido, la posibilidad de contar con la Región de Administración y de Planificación (RAP) constituye una oportunidad para concretar las apuestas del modelo sin desconocer, además, otras formas y esquemas asociativos para la gestión regional y para la materialización de las apuestas del MOTRA.

5.2. Detalle del MOTRA por estructura territorial

El MOTRA está compuesto por las siguientes acciones en cada una de las estructuras territoriales:

a) Estructura biofísica para el 2030

Las principales apuestas del MOTRA con relación a la estructura biofísica de la región consisten en fortalecer la base ecológica territorial promoviendo la preservación, conservación y restauración de los ecosistemas presentes, así como la biodiversidad y los servicios ecosistémicos de la Amazonía. Estas apuestas se visualizan espacialmente en el mapa n.º 13. El modelo se propone, además, consolidar los portafolios de nuevas áreas de protección, a partir de las áreas propuestas para la declaratoria por parte de Corpoamazonía y de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente de la Amazonía (CDA), y fortalecer de los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas (SIRAP). Adicionalmente, el propósito es impulsar la conectividad ambiental al interior del territorio amazónico, a partir de la declaratoria de las áreas propuestas y de la implementación de Estrategias Complementarias de Conservación, y hacia otras regiones, especialmente la Orinoquía y la Andina, con el objeto de garantizar los flujos ecosistémicos que permitan sustentar la provisión de servicios y generar las conexiones entre la Amazonía y los Andes, importantes para garantizar la estabilidad de los ecosistemas y, así mismo, el sustento de las actividades socioeconómicas del país. La apuesta se enmarca, además, en el propósito de consolidar el corredor Triple A (Amazonía, Andes, Atlántico) e, igualmente, el cinturón verde amazónico, ambos proyectos pensados como estrategias para la contención de la frontera agropecuaria hacia el centro de la región y para evitar la presión sobre ecosistemas estratégicos y comunidades étnicas.

También se plantea promover y establecer estrategias de restauración ambiental en zonas priorizadas por la pérdida de biodiversidad y de servicios y estrategias de recuperación del ecosistema de bosque en áreas deforestadas, en las cuales se propone la estabilización, a partir de medidas de restauración, para la conservación y el arreglo productivo basado en técnicas de producción ancestral, tradicional y/o campesina. Adicionalmente, el MOTRA promueve la implementación de estrategias complementarias de conservación de iniciativa pública, privada y/o mixta, que no necesariamente implican declaratoria de nuevas áreas, sino la puesta en marcha de medidas de conservación *in situ* de la biodiversidad articuladas con estrategias de manejo sostenible. Finalmente, es importante que se avance en la ordenación del recurso hídrico a partir de la formulación e implementación de Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS) en cuencas priorizadas como estratégicas para la provisión del recurso hídrico, principalmente, en zonas del piedemonte de la región.

Foto: Jorge Mario Múnera - Comunidad La Teófila, Solano - Caquetá
Cortesía de The Nature Conservation

En síntesis, las estrategias de la estructura biofísica confluyen en los siguientes puntos:

- Gestionar la EEP con criterios de conservación, preservación, restauración, uso sostenible e investigación.
- Fortalecer y garantizar la conectividad ecológica intra e interregional.
- Incentivar la consolidación de estrategias complementarias de conservación y fortalecer las existentes en la región.
- Fortalecer los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas (SIRAP) de la Amazonía.
- Adelantar procesos de restauración ecológica en zonas degradadas y priorizadas por los portafolios de restauración.
- Implementar los POMCA en las cuencas que se prioricen desde la región por ser estratégicas para la provisión del recurso hídrico.

b) Estructura de las actividades humanas y dinámicas poblacionales para el 2030

Según lo mencionado en la descripción del proceso metodológico adelantado para el análisis del territorio (ver el apartado 2), hacen parte de esta estructura los siguientes componentes: i) las actividades económicas, ii) las dinámicas poblaciones y las relaciones funcionales y iii) la diversidad cultural. El detalle del MOTRA en cada uno de estos componentes es el siguiente:

Actividades económicas

La Amazonía colombiana evolucionará en la construcción de su modelo de desarrollo sostenible y transformará ambiental, económica y socialmente sus áreas no urbanas mediante la ejecución de la Reforma Rural Integral en la subregión del arco de intervención, que hace parte de la frontera agropecuaria definida por la UPRA. De esta manera, habrá aumentado el bienestar de su población

y mejorado la integración intrarregional de los espacios construidos en sus territorios. Esto será posible con el diseño de las políticas públicas, los mecanismos, las estrategias y los instrumentos institucionales que requiere el cumplimiento del Plan Marco de Implementación (PMI) del Acuerdo Final, los cuales deben ser implementados de manera coordinada en los territorios amazónicos.

La subregión del arco de intervención contará con un sector agrícola con enfoque agroambiental[19], organizado, legal e incluyente, y habrá incorporado la perspectiva étnica y cultural de acuerdo con los planes de vida y etnodesarrollo, sustentada en la vocación del suelo y en las ventajas comparativas. Para ello se requerirá: i) la aplicación de los lineamientos generales de uso de la tierra por parte de la instancia de alto nivel planteada en el Plan Marco de Implementación; ii) la implementación y financiación de los proyectos PDET conforme con lo dispuesto en el Decreto Ley 893 de 2017[20], y iii) la creación de mecanismos de concertación y diálogo social entre la institucionalidad pública multiescalar y las comunidades campesinas y étnicas.

Por otro lado, se habrá reconvertido el modelo ganadero actual, se elevará su productividad, se limitará la deforestación asociada a su expansión y será restaurada una parte de las áreas pecuarias degradadas por el pastoreo en las áreas focalizadas de Guaviare, Caquetá y Putumayo de la subregión del arco de intervención. Esto será posible mediante: i) el diseño y la ejecución concertada con los diferentes actores económicos, sociales, ambientales e institucionales vinculados al sector pecuario regional de un programa holístico de reconversión ganadera, coordinado y debidamente financiado; ii) la incorporación de un componente integral de Ciencia y Tecnología (C&T), del cual hacen parte los sistemas silvopastoriles y agroforestales, y iii) la estimulación del pago por la captura de carbono y por el mantenimiento de la biodiversidad en las superficies ganaderas localizadas dentro del área de la frontera agrícola.

El Estado colombiano tomará determinaciones relacionadas con la actividad minera y petrolera en la Amazonía, sustentadas en los siguientes principios y elementos jurídicos: el principio rector del Derecho Internacional de precaución; los artículos de la Constitución política de Colombia que establecen el deber del Estado de proteger el medio ambiente, de garantizar su existencia y preservación y el derecho que tienen los ciudadanos a gozar de un ambiente sano; el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989 sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes, el cual hace referencia a la acción sin daño y a la consulta previa a las acciones en los territorios colectivos; la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que declaró a la Amazonía colombiana sujeto de derechos; la sentencia C-389 de 2016 de la Corte Constitucional que establece que, previamente a la entrega de títulos mineros, la Agencia Nacional de Minería verificará los mínimos de idoneidad laboral y ambiental y establecerá un procedimiento que asegure la participación ciudadana, sin perjuicio de la participación especial de los grupos étnicamente diferenciados[21]; y los resultados de la investigación científica y sociológica sobre la minería que, por mandato de la Corte Constitucional, según la sentencia T-445 de 2016, habrán realizado los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Interior, la Unidad de Parques Nacionales Naturales, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt y la Contraloría General de la República.

La región Amazónica habrá fortalecido su capacidad para desarrollar el sector turístico diversificado en todo su territorio: el ecoturismo, el etnoturismo[22], el agroturismo[23] y el acuaturismo[24].

19 Según la FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) cuya oficina se encuentra en Santiago de Chile, el enfoque agroambiental comprende un abordaje sistémico, holístico y de objetivos múltiples, fundamentado en las dimensiones económica, sociocultural y ambiental y capaz de promover un cambio en el diseño de instrumentos y medidas que faciliten la transición a la agricultura sostenible (FAO, 2016).

20 "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET."

21 Al respecto véase https://www.anm.gov.co/sites/default/files/NormativaConceptosJuridicos/concepto_20171200085771.pdf.

22 Según el artículo 26 de la Ley 300 de 1996, el ecoturismo es una actividad controlada y dirigida que produce un mínimo impacto sobre los ecosistemas naturales, respeta el patrimonio cultural, educa y sensibiliza a los actores involucrados acerca de la importancia de conservar la naturaleza.

23 Según la Ley 300 de 1996, el agroturismo se realiza en territorios de los grupos étnicos con fines culturales, educativos y recreativos que permiten conocer los valores culturales, la forma de vida, el manejo ambiental, las costumbres de los grupos étnicos y los aspectos de su historia.

24 Según la Ley 300 de 1996, esta es una forma de turismo especializado que tiene como motivación principal el disfrute, por parte de los turistas, de servicios de los alojamiento, gastronomía y recreación.

Lo anterior posibilita el turismo cultural, científico, de naturaleza, de aventura, histórico y gastronómico en toda la región. Dicho fortalecimiento estará sustentando, también, en la Ley 397 General de la Cultura de 1997 que define lo que es el patrimonio cultural, la tradición, los hábitos y las costumbres, así como los bienes materiales e inmateriales de interés histórico, los bienes arqueológicos, ambientales, ecológicos y las representaciones de la cultura popular.

Se fomentará la construcción y el desarrollo de mercados de productos y servicios ambientalmente amigables (mercados verdes), que son derivados del aprovechamiento sostenible del medio ambiente regional. Los mercados verdes regionales desarrollados serán los productos naturales no maderables provenientes de los bosques, los productos naturales maderables, la agricultura ecológica y la biotecnología. El fortalecimiento de este subsector estará sustentado en: i) el artículo 2 del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) que define "la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de esta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras"; ii) la política de producción y consumo sostenible relacionada con el emprendimiento de negocios verdes; iii) el Plan Nacional de Negocios Verdes (PENMV) que tiene como propósitos la promoción del uso de prácticas productivas poco contaminantes, el impulso de la demanda nacional por productos verdes, el posicionamiento de Colombia como proveedor de este tipo de productos, la consolidación de la oferta de los productores verdes y el establecimiento de instrumentos de apoyo a este subsector.

Con relación a los cultivos de coca, se habrá reducido ostensiblemente la superficie sembrada de esta planta con fines ilícitos. También se avanzará en el cierre de las brechas y en la transformación de territorios y comunidades afectadas por dicho cultivo. Se habrán sustituido los usos de la hoja de coca mediante la comercialización de productos alternativos derivados de la planta y se fortalecerá el reconocimiento de que la hoja de coca es el soporte material del ritual indígena, que le da sentido y configuración a su identidad cultural y a su concepción de la vida. El sector primario de la economía amazónica habrá evolucionado en la construcción de un modelo de desarrollo sostenible.

Foto: Cristian Galvis Galindo - Guainía

Este modelo estará determinado por i) la implementación de la RRI; ii) el aprovechamiento de sus ventajas comparativas, que generarán excedentes agropecuarios comercializables; iii) el fortalecimiento de las cadenas productivas articuladas a los mercados extra-regionales por parte de las entidades regionales, locales y nacionales, y iv) la transformación *in situ* que genere productos de consumo final y de consumo intermedio en las cabeceras municipales de los municipios priorizados por el PMI del Acuerdo Final. Por su parte, las cabeceras municipales y los centros urbanos de relevo de las divisiones territoriales de la Amazonía habrán avanzado en la diversificación y formalización de sus actividades comerciales y de servicios no estatales. Esta será una de las consecuencias externas derivada del desarrollo de la RRI, de la articulación de la producción agropecuaria al sector secundario y de la transformación productiva regional.

En síntesis, las estrategias se ilustran en el mapa n.º 14 y son las siguientes:

- Impulsar estrategias de desarrollo sostenible sustentado en mercados verdes con comunidades y en el pago por servicios ambientales.
- Consolidar la frontera agropecuaria con enfoque agroambiental.
- Reconvertir el modelo ganadero.
- Promover un sector minero energético sustentado en el principio de precaución.
- Desarrollar el ecoturismo fundamentado en estudios de capacidad de carga y en el respeto de las comunidades y de su entorno.

Dinámicas poblacionales y relaciones funcionales

Desde el componente funcional, el MOTRA apuesta por la consolidación de la funcionalidad territorial, la cual se expresa en una mayor oferta de servicios en los centros de relevo de primer, segundo y tercer orden (las capitales de departamentos y cabeceras municipales). Adicionalmente, se recomienda la identificación, el reconocimiento y la categorización de los centros rurales e indígenas, con el propósito de diseñar e implementar estrategias diferenciadas en lo relacionado con la prestación de servicios de salud y educación, principalmente, y con el fortalecimiento comunitario.

El modelo apuesta por la estabilización de la población en las áreas urbanas, rurales y en los territorios colectivos indígenas y afroamazónicos. Lo anterior implica que las familias y sus comunidades puedan habitar sus espacios territoriales y culturales. Esto incluye una propuesta que tiende a identificar y a fortalecer, en el marco de la descentralización territorial, los centros poblados rurales e indígenas en los que se localicen, los equipamientos de salud y educación, principalmente, pero también los espacios de encuentro cultural e intercultural que fortalezcan la identidad y la autonomía organizativa de las comunidades. Por otro lado, el modelo promueve la planificación de los espacios urbanos y garantiza el control de los procesos de urbanización y el planteamiento diferenciado de estrategias en lo que se refiere a los servicios públicos, la infraestructura, la gestión de riesgo, entre otros elementos estructurales del suelo urbano. Se puede ver la síntesis espacializada en el mapa n.º 15.

Diversidad cultural

Con relación a la diversidad cultural (ver mapa n.º 16), el modelo futuro hace una apuesta por el reconocimiento, la consolidación y la protección del patrimonio cultural material e inmaterial de la región Amazónica, lo cual implica la protección y el fortalecimiento de los territorios colectivos (indígenas y afrocolombianos), así como la resolución de la situación jurídica de aquellos que la requieran. Esto obliga al avance en los procesos de titulación, saneamiento y ampliación, los cuales hoy se encuentran pendientes en el territorio de la región; esto incluye la protección del territorio de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Una región culturalmente diversa y con la riqueza del patrimonio cultural, como lo es la Amazonía colombiana, debe garantizar que los pueblos indígenas vivan en sus territorios, hablen sus lenguas y fortalezcan su autonomía.

Para el 2030, la Amazonía colombiana debe haber avanzado significativamente en la identificación colectiva de nuevos determinantes culturales de OT, los cuales, además de incluir el patrimonio arquitectónico, deberán considerar los sitios sagrados, los corredores de movilidad étnica y las áreas de producción y abastecimiento agroalimentario para garantizar su protección, su reconocimiento y su incorporación en los instrumentos departamentales y municipales de OT. Esto requiere que las instituciones competentes lideradas por el Ministerio de Cultura, con el acompañamiento del DNP, definan criterios y mecanismos para su incorporación en los instrumentos de OT. Finalmente, la región Amazónica fortalecerá los diálogos interculturales de saberes para avanzar en el reconocimiento de la producción de conocimiento regional (ancestral, técnico y científico); esto se hará con el propósito de fortalecer procesos de identidad y de gobernanza territorial.

c) Estructura de los asentamientos e infraestructura para el 2030

En cuanto a la infraestructura de transporte, para el 2030 la región habrá consolidado un sistema intermodal, con predominio del sistema fluvial, a través de la complementariedad de los medios de transporte aéreo y terrestre, de la siguiente manera. Por un lado, para la *infraestructura fluvial* se plantean estrategias de estudios de navegabilidad y la adecuación de la infraestructura de los ríos Amazonas, Putumayo, Vaupés, Inírida y Guaviare, lo cual se verá reflejado en el mejoramiento de los puertos nacionales, regionales y locales y en la puesta en marcha de un sistema de monitoreo de pasajeros y carga transportada.

En cuanto a la *infraestructura aérea*, se propone el mejoramiento de la infraestructura existente reconocida, la promoción del inventario de las pistas o aeródromos, el inventario y legalización de los aeropuertos de segundo orden, la adecuación de acuerdo con las prioridades del Plan Estratégico de la Aerocivil y, por último, la implementación de rutas sociales que son diferenciadas en función del turismo y del transporte de las comunidades indígenas. Por último, para la *infraestructura vial* se propone el mejoramiento de la infraestructura vial primaria y secundaria existente a través de la implementación de medidas ambientales apropiadas. También se propone la adaptación de la infraestructura verde para la prevención y gestión de conflictos socioambientales en áreas vulnerables del Caquetá y el Putumayo. En lo que concierne a la infraestructura vial terciaria, se priorizan el inventario e intervención de la malla vial construida actualmente y los procesos de control para evitar una construcción vial que incentive la deforestación. Se puede ver la síntesis de esta estructura en el mapa n.º 17.

Foto: Leidy Bernal - Puerto de San José del Guaviare - Guaviare

d) Estructura del marco legal e institucional para el 2030

En esta estructura se apuesta por el fortalecimiento de los procesos de participación y gobernanza territorial para mejorar la capacidad de planeación multiescalar, lo cual implica el fortalecimiento de la institucionalidad de los resguardos indígenas y la reglamentación de las entidades territoriales indígenas con el fin de robustecer la institucionalidad, el gobierno propio y la gestión de recursos de dichos resguardos. Así mismo, el MOTRA propone la coordinación de los distintos sectores del Gobierno nacional y, por lo tanto, la incorporación del modelo en las políticas e intervenciones del nivel central, con el fin de avanzar en los objetivos de OT regional. Igualmente, se promueve la gobernanza territorial como condición para la sostenibilidad y la legitimidad de las decisiones de OT y el control social correspondiente.

Se puede ver la síntesis de esta estructura en el mapa n.º 18. Las principales apuestas del modelo, relacionadas con esta estructura, son:

- Consolidar la gobernanza territorial mediante el fortalecimiento de los espacios de participación y encuentro de las autoridades públicas con los distintos actores sociales, comunitarios y privados.
- Mejorar la capacidad institucional para la puesta en marcha de los instrumentos del OT.
- Garantizar la coordinación de los distintos niveles de gobierno, así como de las políticas, los planes y los instrumentos correspondientes, en las decisiones de OT.
- Poner en funcionamiento, en la totalidad de las áreas no municipalizadas, las nuevas entidades territoriales u organizaciones político-administrativas de carácter especial enmarcadas en el Decreto 632 de 2018 y los subsiguientes, conforme con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.
- Fortalecer el papel de la Región Administrativa de Planificación como arreglo institucional encargado de gestionar la agenda regional en OT y de coordinar las apuestas del nivel nacional con el nivel departamental y municipal.
- Avanzar en las estrategias de desarrollo integral y sostenible de las fronteras.

Foto: Sergio Bartelsman - Bailes tradicionales del Vaupés - Vaupés
Cortesía GAIA

Detalle del MOTRA por estructura territorial

Estructura Biofísica

- Controlar la deforestación y promover la gestión integral de los bosques.
- Conservar la Estructura Ecológica Principal como base del desarrollo de la región.
- Gestionar el conocimiento de la biodiversidad amazónica y los servicios ecosistémicos.
- Consolidar corredores estratégicos para la conectividad ecosistémica.
- Priorizar la ordenación del recurso hidrobiológico sobre cuencas estratégicas.

Estructura de las Actividades humanas y dinámicas poblacionales

- Promover alternativas de producción sostenible y el mejoramiento de las prácticas productivas.
- Desarrollar estrategias de Pago por Servicios Ambientales (PSA).
- Reconocer y proteger la diversidad cultural.
- Desarrollar modelos productivos con enfoque agroambiental y/o de manejo forestal
- Promover la diversificación productiva a través de los negocios verdes y la bioeconomía.
- Impulsar el turismo de naturaleza y cultural.

Estructura de los Asentamientos humanos e infraestructura

- Mantener la infraestructura vial primaria y secundaria actual.
- Priorizar los corredores fluviales y mejorar los puertos de la región.
- Promover la adecuación y el mejoramiento de aeropuertos y aeródromos.
- Impulsar soluciones alternativas para la prestación de servicios básicos en áreas rurales.

Estructura del Marco legal e Institucional

- Consolidar la gobernanza regional y la Región Administrativa de Planificación RAP
- Adoptar el MOTRA para orientar el desarrollo regional
- Fortalecer las capacidades institucionales
- Avanzar en la dinámica integral fronteriza

6 LINEAMIENTOS Y ACCIONES

Con el objetivo de contar con una herramienta que permita orientar el ordenamiento territorial de la región, se definen seis lineamientos, cada uno con acciones específicas de articulación sectorial (nacional y regional):

- Un sistema de planificación para la Amazonía colombiana.
- Deforestación cero, conservación, preservación y restauración para la equidad intergeneracional.
- Perdurabilidad del patrimonio cultural.
- Reconversión del modelo extractivista y producción sostenible.
- Infraestructura de transporte multimodal y oferta de equipamientos con enfoque diferencial.
- Gobernanza territorial.

Foto: Leidy Bernal - Cerro de Mavecure, Inírida - Guainía

En esta sección se definen y se desarrollan los lineamientos que recogen y sintetizan las acciones estratégicas del MOTRA. Estos lineamientos generan una oportunidad para orientar, por un lado, las intervenciones de los sectores del nivel central y, por el otro, los distintos niveles de gobierno. Esto se propicia con el objetivo de contar con una herramienta que permita adelantar las transformaciones territoriales que se requieren. El objetivo general que se tuvo en cuenta para la identificación y el desarrollo de los lineamientos es el siguiente: orientar el ordenamiento territorial de la Amazonía colombiana para avanzar en el cierre de brechas socioeconómicas, en el mejoramiento de la articulación funcional como estrategia para el equilibrio territorial, en la conservación del patrimonio natural y cultural y en el fortalecimiento de la gobernanza territorial; todo esto con el fin de propiciar un modelo de desarrollo sostenible y diferencial para la región Amazónica.

A partir de este objetivo, y teniendo en cuenta el planteamiento del modelo futuro descrito antes, se plantean los siguientes objetivos específicos:

1. Promover un ordenamiento ambiental que facilite la conservación de la biodiversidad y de los servicios derivados de los ecosistemas de la región y que aporte a la reducción ostensible de la pérdida de bosque a través del fortalecimiento de la matriz ecológica territorial, en concordancia con sus características, potencialidades y limitaciones. De esta forma se logrará el uso, el manejo y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio, la conservación y preservación del patrimonio natural y cultural y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Esto contribuirá a la disminución de la vulnerabilidad de la región frente a las condiciones de riesgo y los fenómenos climáticos extremos.

2. Promover el desarrollo sostenible que se sustenta en la vocación del ecosistema, en el equilibrio socioeconómico de la población, en la preservación del patrimonio natural y cultural, en la promoción de la identidad, en el arraigo cultural y los valores axiológicos y en la articulación funcional inter e intrarregional de sus asentamientos humanos.

3. Fomentar una conectividad intermodal y mejorar la infraestructura para la prestación de servicios básicos en términos de acceso, cobertura y calidad.

4. Contribuir al mejoramiento de la gobernanza territorial en la región a través del fortalecimiento de la institucionalidad local y fronteriza y de la división político-administrativa; a través, también, de la coordinación y armonización de los instrumentos de OT y de las intervenciones públicas multinivel y, por último, a través la consolidación de los espacios de toma de decisiones como la Mesa Regional Amazónica y la Región de Administración y Planificación (RAP).

Como resultado se plantean los lineamientos estratégicos, los cuales se agruparon en las siguientes categorías que, entre otras cosas, tienen la finalidad de definir acciones multisectoriales que contribuyan en los objetivos del OT:

- Lineamiento 1: sistema de planificación para la Amazonía colombiana.
- Lineamiento 2: deforestación cero, conservación, preservación y restauración para la equidad intergeneracional.
- Lineamiento 3: perdurabilidad del patrimonio cultural.
- Lineamiento 4: reconversión del modelo extractivista y producción sostenible.
- Lineamiento 5: infraestructura de transporte intermodal y oferta de equipamientos con enfoque diferencial.
- Lineamiento 6: gobernanza territorial.

Cada uno de los lineamientos contempla acciones específicas que están orientadas a los sectores de orden nacional y regional con el fin de articular las intervenciones que se desarrollen en la región. A continuación, se describe cada uno de los lineamientos propuestos con sus principales acciones y recomendaciones.

Lineamiento 1: sistema de planificación para la Amazonía colombiana

Con el fin de promover un sistema de planificación acorde con las características propias de la región Amazónica, se proponen dos grandes lineamientos. El primero tiene que ver con el fortalecimiento del OT a través de acciones enfocadas

a las instituciones que tengan competencia, justamente, en ordenamiento territorial. El segundo tiene que ver con la planeación del sistema de asentamientos para la región, el cual necesita contemplar acciones en los procesos de planificación local a través de los planes de OT y de la planeación física los espacios urbanos.

1. Fortalecer el ordenamiento territorial regional a través de las siguientes acciones:

- Armonizar las determinantes de ordenamiento territorial para impulsar su correcta y más expedita incorporación a los procesos de OT regionales y locales.

- Establecer estrategias de articulación entre las políticas y los instrumentos de ordenamiento ambiental de forma tal que se puedan homologar y simplificar categorías, las cuales permiten un mejor entendimiento de la implicación de las directrices que se derivan de dichas políticas e instrumentos en el OT.

- Definir directrices ambientales que generen una armonía y una conciliación adecuada entre el OT y el desarrollo de la formulación e implementación de los diferentes instrumentos en los distintos niveles de gobierno.

- Diseñar una política de poblamiento para la Amazonía.

- Fortalecer la función de la RAP y de las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial (CROT) para la consolidación del Sistema de Ordenamiento Territorial Regional.

2. Incentivar la planeación y la funcionalidad territorial del Sistema de Asentamientos de la Región Amazónica con la puesta en marcha de las siguientes acciones:

La primera tiene que ver con el reconocimiento y mejoramiento del sistema de asentamientos; la segunda, con el fortalecimiento de vínculos funcionales y la tercera, con recomendaciones para los procesos de planificación locales. Se recomienda priorizar las siguientes estrategias:

- Fortalecer los actuales centros de relevo principal a través de una mayor capacidad institucional y del mejoramiento de la infraestructura de servicios sociales (capitales de departamentos y cabeceras urbanas).

- Identificar, reconocer y plantear estrategias diferenciadas para los asentamientos rurales e indígenas en las subregiones sur y oriente a través de la identificación y el reconocimiento de dichos centros en el sistema de ciudades y a través de la ampliación de la oferta diferenciada de servicios.

- Fortalecer los vínculos funcionales de las capitales municipales y departamentales con regiones aledañas (con la Orinoquía, para el caso del Guaviare; con Huila, en el caso de Florencia; con Nariño, en el caso del Putumayo) a través del mejoramiento de los corredores de integración.

- Implementar procesos de planificación en el reconocimiento de las ciudades sostenibles con especial énfasis en las condiciones de habitabilidad de acuerdo con las particularidades amazónicas.

- Fortalecer la capacidad institucional para el control urbanístico y ambiental mediante estrategias específicas en la formulación de los planes de ordenamiento a nivel departamental y municipal.

- Promover procesos de planificación local que incorporen los lineamientos de la Nueva Agenda Urbana en favor de una adecuada correlación entre la buena urbanización y el desarrollo; para ello, se deben tomar los ejemplos de ciudades que cumplan su función social y ecológica, planteen eficientes sistemas de servicios públicos, alienten la participación a través de estrategias diferenciadas, promuevan un crecimiento económico sostenible y promuevan prácticas de reducción y gestión de riesgo.

Lineamiento 2: deforestación cero, conservación, preservación y restauración para la equidad intergeneracional

1. Promover la deforestación cero a través de las siguientes acciones:

- Implementar la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB), que incluye el fortalecimiento del programa Visión Amazonía, con sus cinco pilares, y del GEF 6, así como otras estrategias de gestión de los bosques que se vienen desarrollado en la región.

- Fortalecer la capacidad de las autoridades competentes para el monitoreo y control de los motores de deforestación; para ello hay que incluir el conocimiento y monitoreo permanente que realiza el Sistema de Seguimiento y Monitoreo del IDEAM, el cual aporta elementos para la toma de decisiones, y hay que incentivar el control por parte de las corporaciones, entes territoriales y demás autoridades.

- Definir incentivos para los territorios con baja o nula deforestación; esto se hace, por un lado, con el fin de fortalecer las labores de control ambiental y social que realizan las comunidades sobre los motores de deforestación y, por el otro, con el fin de resaltar el aporte de dichas comunidades a la meta de deforestación cero.

2. Conservación, preservación y restauración de los ecosistemas mediante la puesta en marcha de las siguientes acciones:

- Promover la Estructura Ecológica Principal (EEP) como base para el ordenamiento territorial de la Región y como elemento estructural para la armonización de las determinantes en el territorio. Esta estructura se pude enfocar en la construcción de modelos de ocupación más adecuados, en el marco de los instrumentos departamentales y municipales, y que incentiven la gestión diferencial, por parte de las corporaciones y de las entidades territoriales, de cada una de las áreas que conforman dicha estructura.

- Promover la gestión del conocimiento de la biodiversidad amazónica y los servicios ecosistémicos para identificar claramente sus capacidades potenciales, sus limitaciones y sus necesidades de gestión.

- Fortalecer el SINAP y los SIRAP de la Amazonía para lograr una gestión eficaz de las áreas protegidas y prevenir las presiones sobre las mismas.

Foto: Camilo Ortega P. - Putumayo

Foto: Camilo Ortega P. - Amazonas

- Promover el desarrollo de estrategias complementarias de conservación que sean de iniciativa pública, privada y/o mixta y que impulsen medidas de conservación *in situ* de la biodiversidad; estas medidas deben armonizar con estrategias de manejo sostenible.

- Consolidar corredores estratégicos para la conectividad ecosistémica que promuevan el flujo de servicios, la contención de la deforestación y la recuperación de la conectividad entre los ecosistemas amazónicos y andinos.

- Establecer estrategias diferenciales de restauración ecológica en áreas priorizadas, principalmente, en las zonas propuestas para la estabilización y la contención del avance de la frontera agrícola y en las zonas con incidencia de motores de deforestación.

- Priorizar la ordenación del recurso hídrico sobre cuencas estratégicas para la provisión del recurso y, con ello, para mejorar la gestión de este y prevenir conflictos futuros por desabastecimiento.

3. Promover el conocimiento y la gestión del riesgo, de la adaptación y de la mitigación al cambio climático a través de las siguientes acciones:

- Fortalecer el conocimiento del riesgo, su gestión integral incluyente y participativa y su incorporación en los instrumentos de OT. Además, hay que establecer e implementar estrategias para la mitigación y la adaptación al cambio climático en la región Amazónica y hay que gestionar su incorporación a los procesos de OT.

- Definir incentivos para la disminución de gases de efecto invernadero.

Lineamiento 3: gestión integral, utilización responsable y perdurabilidad del patrimonio cultural de la región

Con el fin de preservar, conservar, defender y gestionar el patrimonio cultural de la región, además de incorporar determinantes culturales en el ordenamiento territorial amazónico para la promoción de la identidad y el arraigo cultural, se priorizaron las siguientes acciones estratégicas:

- Promover mediante incentivos y la gestión integral del conocimiento, la apropiación del patrimonio natural y cultural por parte de los pobladores amazónicos.

- Definir incentivos comunitarios que garanticen la conservación, revitalización y promoción del patrimonio natural y cultural como elemento constitutivo del desarrollo regional.

- Promover y aprovechar mecanismos de participación ciudadana, incluyendo a las organizaciones y autoridades indígenas, en el proceso de identificación, delimitación, valoración y reglamentación de las áreas de protección y conservación natural y cultural.

- Fortalecer la institucionalidad de los territorios colectivos y reglamentar las entidades territoriales indígenas.

- Reglamentar la consulta previa como herramienta para la protección de los ordenamientos territoriales indígenas y de los derechos territoriales.

- Diseñar una estrategia interinstitucional de protección de los territorios en los que se movilizan los pueblos indígenas que se encuentran en aislamiento voluntario; esta estrategia debe incluir a las familias y comunidades asentadas en zonas aledañas y debe reconocer la intangibilidad del territorio.

- Implementar la normatividad vigente relacionada con la constitución, titulación, ampliación y saneamiento de territorios colectivos indígenas y afrodescendientes.

- Promover estrategias efectivas que garanticen la protección de los pueblos indígenas que se encuentran en amenaza de extinción.

- Promover diálogos interculturales de saberes para la toma de decisiones.

- Fortalecer programas institucionales culturales que favorezcan la protección del patrimonio cultural material e inmaterial de la región.

- Promover la valoración, el reconocimiento, la protección y la incorporación de los sitios sagrados y las áreas de abastecimiento alimentario de los pueblos indígenas de la región como determinantes culturales del OT, para que estos sean incluidos en los instrumentos de OT a nivel departamental y municipal.

Foto: Jorge Mario Múnera - Piedra de moler, comunidad Buenavista, Solano - Caquetá
Cortesía de The Nature Conservation

Lineamiento 4: promover la reconversión del modelo extractivista y el fortalecimiento de las alternativas productivas con características sostenibles y generadoras de bienestar

Este lineamiento se ve reflejado en las siguientes acciones:

- Gestionar el conocimiento que permita identificar alternativas de producción sostenible.
- Desarrollar estrategias de Pago por Servicios Ambientales (PSA) vinculadas a proyectos específicos.
- Promover estrategias participativas que incorporen la diversidad cultural en el diseño de proyectos y programas de producción sostenible.
- Implementar la Reforma Rural Integral.
- Promover modelos productivos con enfoque agroambiental y/o de manejo forestal.
- Promover la reconversión integral del modelo de producción bovina.
- Aplicar los principios de precaución, solidaridad y equidad intergeneracional para la protección de la EEP en el desarrollo de las actividades extractivas.
- Desarrollar mercados verdes de acuerdo con las capacidades potenciales regionales.
- Impulsar el turismo de la naturaleza y el turismo cultural.
- Promover encadenamientos productivos en favor de los sectores económicos de la región.
- Definir incentivos para la conservación de los ecosistemas y de sus áreas de influencia.

Lineamiento 5: fortalecer la infraestructura de la región con el propósito de consolidar el sistema de transporte intermodal y el mejoramiento de la prestación de servicios sociales básicos

Con el fin de cumplir este lineamiento se proponen las siguientes acciones para los tres modos de transporte y para el aprovechamiento de nuevos desarrollos tecnológicos:

Foto: Leidy Bernal - Puerto de San José del Guaviare - Guaviare

- Mejorar la infraestructura vial primaria y secundaria, a cargo del Gobierno de la nación y de los departamentos, con medidas de manejo ambientales y un enfoque de infraestructura verde de acuerdo con las particularidades de la región.
- Promover el mantenimiento y la adecuación de la infraestructura vial terciaria en el arco de poblamiento y en la zona de transición, teniendo en cuenta las medidas e instrumentos de manejo ambiental diferenciados para la Amazonía, propuestas por el MADS.
- Implementar criterios de vías con características de infraestructura verde, propuestas por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en los proyectos viales de mantenimiento y construcción de vías de segundo y tercer orden.
- Incorporar acciones en las políticas e instrumentos nacionales y regionales para el mejoramiento de la infraestructura de corredores fluviales principales, de acuerdo con los estudios de navegabilidad para los ríos Putumayo, Caquetá, Caguán, Amazonas, Guaviare, Inírida y Vaupés.
- Priorizar e intervenir los principales puertos y ejercer un mayor control de pasajeros y toneladas transportadas.
- Realizar el inventario de corredores fluviales secundarios y el plan de mejoramiento de infraestructura diferenciada.
- Implementar la estrategia de los interconectores priorizados en el Plan Fluvial 2035 entre el transporte por modo fluvial y el terrestre.
- Adecuar y mejorar los aeropuertos de las ciudades de Leticia, Inírida, San José del Guaviare y Villagarzón.
- Implementar rutas sociales de la Aerocivil, con el fin de promover el turismo y las rutas diferenciadas.
- Inventariar y legalizar pistas o aeródromos.
- Implementar nuevos desarrollos tecnológicos, en materia de infraestructura de energía y transporte, acordes con la dinámica de la región.
- Construir y adecuar la infraestructura diferenciada de acuerdo con las condiciones de la población, principalmente, en la Amazonía oriental, central y sur.
- Construir y mejorar redes eléctricas con fuentes alternativas y limpias.

Lineamiento 6: contribuir al fortalecimiento de la gobernanza y la gobernabilidad territorial

Las acciones que se proponen son:

- Fortalecer la gobernanza regional a través de la Región Administrativa y de Planificación (RAP), con el fin de dar sostenibilidad a las apuestas del MOTRA y generar la apropiación del modelo en la región.
- Promover el fortalecimiento y la capacidad institucional en los procesos de OT para consolidar la gestión pública y la de las autoridades indígenas en lo referente al OT de la Amazonía.
- Promover la gobernanza multinivel y, por lo tanto, la coordinación de las apuestas nacionales, regionales y locales, en lo referente al OT.
- Vincular el nivel regional del OT a los procesos departamentales y locales para, así, generar una articulación de instrumentos y políticas públicas relacionadas con el OT.
- Fortalecer la institucionalidad de los resguardos indígenas y reglamentar las entidades territoriales indígenas con el fin de consolidar la capacidad institucional de estos actores.
- Fortalecer la participación activa de Colombia en la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) para generar apuestas y políticas públicas binacionales que permitan consolidar un desarrollo fronterizo integral.
- Fortalecer las dinámicas de integración fronteriza con el fin de desarrollar, de manera integral, las dinámicas socioeconómicas de la región con los países vecinos.

ANEXO

CONFLICTOS TERRITORIALES

Se identifican conflictos derivados de trayectorias y dinámicas de poblamiento tales como:

- La estructura de tenencia de la tierra, el proceso de urbanización, la explotación minera y de hidrocarburos, los cultivos de coca y la explotación maderera.
- Los conflictos relacionados con alteraciones de la estructura ecológica principal y la respectiva tensión entre la conservación y la extracción.
- La configuración de condiciones de riesgo ante amenazas naturales derivadas de la variabilidad climática, tales como fenómenos de remoción en masa e inundaciones.
- La gobernanza territorial, el sistema de ciudades y los impactos de los proyectos de infraestructura.

Foto: Andrés Stefan - Municipio de Albania - Caquetá

A continuación, se incluye una descripción de los conflictos territoriales identificados en la región, los cuales complementan las caracterizaciones ya realizadas por el IGAC y por el IDEAM para la Amazonía. Se reitera que el análisis que se propone en el marco del MOTRA se fundamenta en el enfoque de OT y, por lo tanto, retoma la caracterización y las variables de conflictos territoriales realizada en el documento *Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial* (Departamento Nacional de Planeación, Comité Especial Interinstitucional y Comisión de Ordenamiento Territorial, 2014).

a) Dinámicas económicas y sociales que inciden en el uso y la ocupación, que no se ajustan al entorno natural y que amenazan con la sostenibilidad del territorio

Conflictos derivados de trayectorias y dinámicas de poblamiento:

Según el IDEAM (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, 2017), persisten conflictos ambientales derivados del creciente proceso de urbanización, el cual ha sido producto de presiones y fuerzas motrices entre las que se encuentran las dinámicas demográficas, los ciclos migratorios (que incluyen la colonización de la región y el conflicto social y armado), las dinámicas económicas, el modelo de desarrollo y la política pública. Todas estas dinámicas afectan los ecosistemas naturales, las áreas protegidas, los resguardos indígenas, las reservas campesinas, las áreas de especial importancia ecológica, entre otras.

Las dinámicas de ocupación poblacional del territorio que se dieron en la década de 1990 se desarrollaron en espacios paralelos a las corrientes de las principales fuentes hídricas, y dieron lugar a la consolidación de los asentamientos que hoy configuran la territorialidad amazónica. Estos asentamientos se dieron en el piedemonte de Mocoa y Florencia; en el interior de Calamar, Puerto Leguízamo y Mitú; en la frontera con Brasil y Perú, y en San José del Guaviare, como punto de transición entre la Orinoquía y la Amazonia (Fajardo, 1993). No obstante, a partir del siglo XXI, "surgen nuevos vectores de ocupación desde la periferia hacia el centro, principalmente procedentes de los centros urbanos conocidos como enclaves geopolíticos y económico-extractivos, buscando conectarse también con las conocidas puntas de colonización" (Salazar Cardona y Riaño Umbarila, 2016, p. 34).

Según el IDEAM, desde mediados de la década del sesenta del siglo pasado se evidencia un proceso de urbanización importante de la región Amazónica, junto con un aumento de su población, que reproduce estructuras y dinámicas de las regiones de origen. Esta situación se consolida con un fenómeno de poblamiento que se da en 1980, producto de la violencia y del desplazamiento forzado desde las zonas rurales hacia las cabeceras urbanas y/o los centros poblados. En la actualidad, cerca de la mitad de la población de la cuenca amazónica reside en sus áreas urbanas, en las cuales converge un caudaloso y heterogéneo torrente social que conjuga principalmente dos culturas, la andina y la indígena, cuyas formas de relacionamiento, que son diferentes, generan conflictos (Fajardo, 1993), situación que se complejiza con el auge de las actividades minero-energéticas y de los cultivos de uso ilícito.

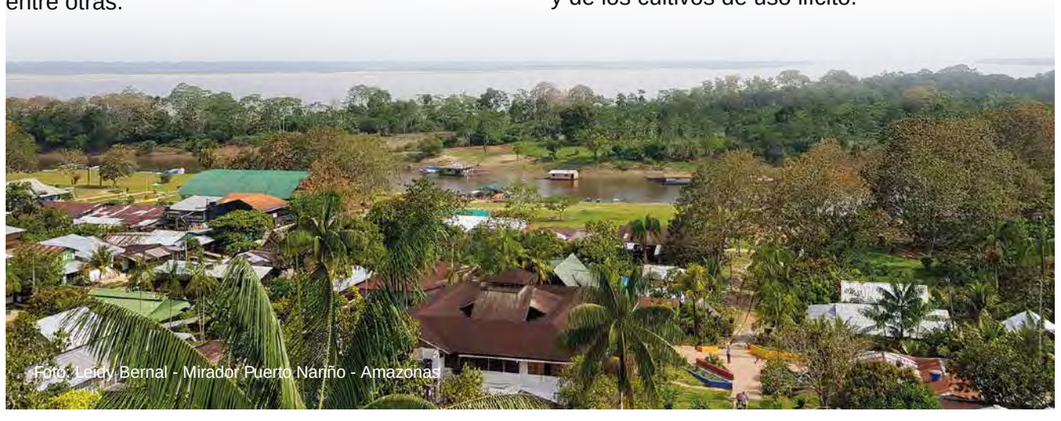


Foto: Leidy Bernal - Mirador Puerto Nariño - Amazonas

El modelo de colonización interna y de economía de enclave bajo el cual se consolidaron los asentamientos humanos en la Amazonía colombiana promovió la extracción de sus recursos naturales, lo que generó escasos beneficios para la región, en la cual se evidencia una incompleta red de servicios y un porcentaje alto de población con necesidades básicas insatisfechas (Atienza y Aroca, 2012). Según el IDEAM y de acuerdo con Salazar Cardona y Riaño Umbarila (2016), en la región existe un anillo de urbes[25], pueblos y caseríos que avanzan desde su borde perimetral hacia el centro y consolidan el fenómeno urbano, cuyo peso poblacional y sociocultural es superior al de los indígenas y mestizos (caboclos) de su interior. Esta situación ejerce una gran fuerza centrípeta sobre vastos territorios; una fuerza que aumenta los flujos entre el campo y los centros urbanos, en los cuales se valoriza el espacio construido. A partir de este límite, se desarrollan, por lo general, las economías de subsistencia y las actividades extractivas que dinamizan enclaves de diversos tipos y que afectan territorios protegidos y de manejo especial o colectivo que son de los pueblos indígenas. Por ende, también se afecta la estructura funcional del ecosistema natural amazónico, debido a las actividades económicas y sistemas productivos y extractivos difícilmente sostenibles, practicados por los nuevos pobladores (Salazar Cardona y Riaño Umbarila, 2016).

Conflictos socioambientales derivados de la explotación minera y de hidrocarburos

Uno de los principales conflictos sociales, económicos y ambientales que existen en la Amazonía se asocia con la exploración y la explotación petrolera, particularmente, con la que existe y ha existido en los departamentos de Putumayo y Caquetá. En el plano social, dicho conflicto se ha manifestado en los bloqueos a las operaciones petroleras y en atentados contra la infraestructura de hidrocarburos en el Putumayo. En el caso de San Vicente del Caguán, se han presentado conflictos por demandas por empleo y por bienes públicos y sociales, lo que ha conducido al cierre del campo Capella en el Caquetá.

Por otro lado, la actividad de hidrocarburos ha generado una disputa territorial entre los departamentos de Caquetá y Meta. Ambos se disputan la vereda Los Pozos, de la jurisdicción de San Vicente del Caguán, porque en el subsuelo de este territorio hay yacimientos de este hidrocarburo de origen fósil. Adicionalmente, se destaca el conflicto existente entre la actividad petrolera y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las áreas de especial importancia ecológica, los ecosistemas naturales y los resguardos indígenas. En el caso del Caquetá, la exploración petrolera está afectando la totalidad del área de las reservas de la sociedad civil, así como parte del área del Distrito Departamental de Conservación de Agua y Suelos y de la superficie de sus sistemas acuáticos. La exploración petrolera en Putumayo afecta los ecosistemas naturales del departamento, a sus sistemas acuáticos, a una parte considerable de sus resguardos y al área de la ZRC Perla Amazónica, en la frontera con Ecuador. Además, una parte considerable de la explotación petrolera propiamente dicha se genera dentro de varios de los resguardos que existen en este departamento.

Mientras que la mayor parte de los conflictos ambientales y sociales que genera la actividad petrolera en Caquetá y Putumayo se derivan de hechos cumplidos (exploración y explotación), la mayor parte de los que se relacionan con Guaviare y Vaupés son potenciales. En el caso de Vaupés, las áreas petroleras reservadas afectan los ecosistemas naturales y la Zona de Reserva Forestal establecida en la Ley 2 de 1959, así como a la superficie de los resguardos. En Guaviare, dichas áreas reservadas afectan a las áreas de sus ecosistemas naturales y, también, a la Zona de Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959.

En relación con los conflictos asociados a la actividad minera en la región Amazónica, se destacan los ambientales, los que se relacionan con la autoridad ambiental y los conflictos armados por el control del territorio. En lo que se refiere a hechos cumplidos, la conflictividad ambiental de la minería tiene tres motivos: los asociados con las Zonas de Minería Estratégica (ZME), definidas por el Gobierno nacional para ser concesionadas en rondas de negociación; los títulos legalmente otorgados en departamentos amazónicos, y los derivados de la extracción ilícita de minerales. En

25 Se entiende por anillo de poblamiento el espacio ocupado, continuo y jerarquizado que cuenta con una red de comunicaciones e integra el conjunto de los diferentes tipos de centros a la economía de mercado, la cual, a su vez, es soporte de nuevas avanzadas de ocupación (Salazar Cardona y Riaño Umbarila, 2016).

relación con las ZME, el departamento en donde hay una mayor afectación ambiental es Vaupés. Las ZME afectan la Zona de Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959, a sus resguardos y a sus ecosistemas acuáticos y de humedales. Por otro lado, la extracción ilícita de minerales, específicamente en el departamento del Amazonas, se realiza en sus resguardos y en las áreas de reserva forestal. Además, dicha reserva está siendo afectada, en términos ambientales, por el Gobierno nacional a través de la definición de las ZME, y sus ecosistemas acuáticos y de humedales se encuentran en la misma posibilidad de afectación. En Putumayo, las ZME están afectando la Zona de Reserva Forestal de la Ley 2, los resguardos indígenas, la Reserva Forestal Protectora Nacional y, sobre todo, al complejo de páramos.

Otro motivo de los conflictos sociales y ambientales son los títulos mineros concedidos, sobre todo en el departamento de Putumayo, puesto que los actos administrativos de titulación minera han afectado las áreas de reserva forestal, los resguardos, los ecosistemas acuáticos y de humedales y el complejo de páramos que allí existe. Una fuente importante de conflictos ambientales derivados de los actos administrativos de la autoridad minera es el otorgamiento de títulos para la extracción de minerales en las áreas de los Parques Nacionales Naturales en los departamentos de Vaupés, Caquetá y Guainía. Junto con lo anterior, existe un conflicto tripartito de origen minero, derivado de las demandas de tipo social y ambiental, que involucra a dos empresas multinacionales, a la organización de los Parques Naturales Nacionales y a la población indígena.

Este conflicto se originó cuando las empresas Cosigo Frontier y Mining Corporation obtuvieron un contrato de concesión, firmado el 10 de marzo del 2008, para la explotación de oro en un área del municipio de Taraira, en Vaupés, tiempo después de que la organización de los Parques Nacionales Naturales de Colombia declarara a la misma área, correspondiente a un resguardo indígena, como el Parque Nacional Natural Yaigogé Apaporis. Parte del área del PNN Puinawai de Vaupés es objeto no solo de explotación ilegal de oro, sino también de producción de coca amalgamada de manera complementaria con ese tipo de minería. En los resguardos de este departamento se da la minería ilegal en los territorios colectivos localizados en las proximidades de los ríos Cularí e Isaná, lo que se constituye en un conflicto social y ambiental.

Y el último motivo nombrado de los conflictos sociales y ambientales es la extracción ilícita de minerales. Según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), esta actividad se practica en el Parque Nacional Natural Puinawai, en la serranía de Naquén, en la serranía de Los Churumbelos, en el bajo río Apaporis, en Taraira, en el alto y medio Caquetá, en el río Mecaya, en el bajo río Guainía, en el río Cuiary, en el alto y bajo río Putumayo y en río San Miguel. Además, en Guainía hay varias hectáreas, consideradas como áreas de amparo de títulos, que se encuentran ocupadas por terceros[26], lo que se vuelve un conflicto entre particulares. En Caquetá también existe una superficie en esa misma condición, lo mismo que en Putumayo y en Vaupés.

En las áreas amazónicas en donde existe extracción ilícita de minerales también se presenta un conflicto entre los grupos armados ilegales por el control del territorio y la renta minera. Este conflicto involucra a las instituciones ambientales, caracterizadas por su debilidad operativa, administrativa y financiera. Dicho conflicto está presente en Guainía, Vaupés, Putumayo y Amazonas. En la actualidad, en Guaviare, Caquetá y Putumayo se presenta el conflicto armado con múltiples actores de la siguiente forma:

- Entre las disidencias de las Farc y el Estado (y sus instituciones) y contra la población civil.
- Entre las disidencias de las Farc y los grupos de origen y de tendencia paramilitar.
- Entre los grupos de origen y tendencia paramilitar y la población civil.
- Entre las Farc y los grupos de delincuencia común.
- Entre los grupos de delincuencia común y la población civil.

26 El amparo de título es una figura jurídica consagrada en el Código de Minas. El espíritu de esta norma apunta a que, ante la ocupación por parte de terceros, el beneficiario de un título puede solicitar la suspensión inmediata del mismo. Se considera tercero a toda persona, natural o jurídica, en cuya cabeza no se encuentra radicado el título minero, inscrito en el Registro Nacional, que comprende la zona objeto del amparo administrativo y que se encuentra realizando actividades mineras sin la autorización del titular.

- Entre los financiadores de la deforestación criminal y los campesinos y contra la población asentada en territorios colectivos.
- Entre los promotores del cultivo de coca y los campesinos, colonos e indígenas.
- Entre los empresarios del endeude maderero y de la minería ilegal y los funcionarios de las instituciones ambientales.
- Conflictos por la tenencia de la tierra entre los grupos armados ilegales y la población civil, los cuales han tenido como consecuencia el desplazamiento forzado.

Conflictos relacionados con la explotación de madera sustentada en el endeude

El conflicto ambiental por la explotación de madera sustentada en el endeude consiste en la entrega de bienes de consumo final (aceite, arroz, harina e implementos de aseo) y de consumo indirecto (herramientas) a los indígenas, para endeudarlos, a cambio de que ellos ofrezcan información a las cuadrillas de aserradores sobre la localización de árboles de madera fina, susceptibles de ser cortados y convertidos en bloque con destino a los mercados extrarregionales[27]. Este conflicto se presenta, principalmente, a lo largo del

Foto: Jorge Mario Múnera - Comunidad Coropoya, Solano - Caquetá
Cortesía de The Nature Conservation

27 Según lo reporta Carolina Gutiérrez en una crónica de El Espectador, el sistema del endeude consiste en que "el comerciante llega en su embarcación y le dice al indígena: '¡Coja lo que necesite!'. Cuando toma lo que normalmente es lo básico para sobrevivir, como un machete, unas botas, algunos medicamentos, el comerciante hace la cuenta y le dice: 'Me debe $400.000'. Lo que sigue es irse a montear. Es decir, meterse selva adentro con el maderero en busca de las especies de árboles finos: chocho, tamarindo, chaporrojo, granadillo de vega... El indígena se encarga de señalar el árbol, de 'entregarlo o destroncarlo'. El resto lo hace la cuadrilla que va con el comerciante: un grupo de obreros que se ocupan de cortar los palos y transportarlos en mulas hasta el barco" (Gutiérrez, 2018).

río Caquetá. Es una práctica de carácter mafioso que opera con relativa holgura, amparada en la debilidad de las instituciones del sector ambiental. Según dijo el director del IDEAM en una entrevista con El Tiempo, allí existen grupos armados ilegales y mafias poderosas que actúan en áreas gigantescas y, para enfrentarlas, debe haber una participación más activa de Policía, el Ejército y la Fiscalía (Pardo Ibarra y Saavedra, 2018).

Conflictos relacionados con los cultivos de coca

Por otro lado, los conflictos derivados de los cultivos de coca se relacionan con diferentes hechos y circunstancias. En primer lugar, el Estado colombiano ha declarado la guerra contra las llamadas drogas ilícitas desde la década del ochenta del siglo XX y entre estas se encuentra la cocaína, derivada de la hoja de coca y de la pasta básica. Unas de las estrategias que han utilizado las autoridades civiles y militares contra la cocaína ha sido la fumigación de los cultivos de coca con productos químicos y la erradicación manual. En el marco de esta estrategia, entre el 2001 y el 2008 en Guaviare, Putumayo y Caquetá se fumigó con glifosato y otras sustancias químicas un área equivalente a casi dos extensiones del departamento de Quindío. Frente a esta estrategia, los productores de coca han empleado diferentes medidas de ajuste buscando evitar o mitigar los efectos de estos agentes químicos sobre sus cultivos. Los trabajos de campo realizados en años anteriores han permitido evidenciar que una de estas medidas de ajuste ha consistido en fragmentar dicho cultivo en pequeñas parcelas, para así evitar que este se detecte y se fumigue. Otra de las estrategias ha sido soquear o cortar los arbustos una vez han sido fumigados, lo que, de hecho, tiende a dejar sin efecto la aspersión química. La tercera medida de ajuste consiste en aislar las hojas de los cultivos de coca con alguna sustancia para evitar así el efecto destructor de la fumigación sobre estas. En el plano colectivo, las fumigaciones han dado origen a los llamados paros y marchas cocaleras, que se han llevado a cabo desde mediados de los años noventa del siglo XX y hasta la actualidad por medio de las protestas sociales de colonos y campesinos.

Estas manifestaciones colectivas se iniciaron a mediados de 1996, cuando los campesinos cocaleros del Putumayo se concentraron en Mocoa, Puerto Asís, Orito, la Hormiga, Villagarzón y la inspección de El Tigre para exigirle al Gobierno nacional no solo la suspensión de las fumigaciones con glifosato, sino también para expresarle su voluntad de sustituir de manera gradual y voluntaria los cultivos de coca a cambio de mayor inversión social y de garantías para la producción y comercialización de sus excedentes agropecuarios. Desde entonces, dichas manifestaciones colectivas se han venido dando en la Amazonía. Una de estas manifestaciones se produjo en el 2014, cuando por las mismas circunstancias las comunidades salieron a protestar, no solo por la erradicación manual de los cultivos de coca, sino también por los efectos ambientales negativos derivados de la explotación del petróleo, actividad que, según los manifestantes, contamina el agua para el consumo humano.

El Gobierno colombiano ha operado bajo el supuesto de que la producción de coca y de pasta básica de coca es *per se* una fuente importante del conflicto armado, porque fortalece a los grupos armados ilegales y al crimen organizado y, adicionalmente, afecta negativamente la legitimidad de las instituciones, amenaza la seguridad en la población, socava el tejido social y se convierte en una talanquera para la paz. Por esta razón, el Gobierno suscribió el plan quinquenal acordado con Estados Unidos para reducir en un 50 % la superficie sembrada con coca en Colombia en el 2018. Dicho acuerdo incluye el aumento de las unidades militares y de policía, la intervención de nuevos territorios, el monitoreo sistemático de las zonas que ya están libres de coca para evitar que se produzcan resiembras y el uso de drones en materia de fumigación no tripulada.

Conflictos derivados del proceso de urbanización

La explosión urbana espontánea ha desencadenado una serie de problemáticas invisibilizadas en el escenario nacional, de exclusión social e histórica, a partir de las cuales

> se urbaniza la violencia, la miseria y la delincuencia, se hacinan las personas, no hay empleo, escasea el agua potable, no hay suficiente cobertura de servicios públicos, alcantarillado y recolección de basuras, proliferan enfermedades como la hepatitis y la leishmaniasis en los barrios subnormales. (Salazar Cardona y Riaño Umbarila, 2016, p. 17)

Con el fenómeno de la urbanización no solo se transforman los bosques nativos, también se genera una presión sobre los distintos elementos que componen la naturaleza en una zona en la que la vulnerabilidad ecosistémica es muy alta (Salazar Cardona y Riaño Umbarila, 2016). El anillo de poblamiento se está extendiendo sobre la parte alta de la cuenca amazónica y ejerce presión sobre las coberturas de alta montaña y las posibles afectaciones sobre la estabilidad geodinámica e hídrica, como las inundaciones y deslaves (Salazar Cardona y Riaño Umbarila, 2016).

A pesar de las connotaciones anteriores, la afectación integral, derivada del fenómeno de poblamiento, es menor en comparación con el impacto generado por la praderización, la actividad petrolera y la minería, en la medida en que las transformaciones adelantadas por los habitantes son realizadas para la adecuación de su espacio vivencial humano, de tal manera que una buena parte de los excedentes producidos son reinvertidos en el desarrollo de su entorno, lo que genera, a la vez, beneficios sociales (Arcila citado en Salazar Cardona y Riaño Umbarila, 2016). No sucede lo mismo con la praderización, la minería y la actividad de hidrocarburos, pues la primera es expresión de una forma de acaparamiento que profundiza las desigualdades sociales, mientras que la segunda y la tercera, dentro de una lógica extractivista, al sustraer sus riquezas deja a las regiones empobrecidas, con consecuencias ambientales y sociales que son asumidas por la población.

El escenario urbano, como lugar preferencial para el desarrollo de la vida humana, ha generado otro tipo de problemáticas que se manifiestan en fenómenos de expulsión y segregación de la población por factores económicos y extraeconómicos, tales como el costo de vida, la dificultad de acceso a los servicios, la especulación sobre el suelo urbano, las expresiones de violencia, que propician nuevas procesos de desplazamiento, las manifestaciones de marginalidad, la concentración de la propiedad, el subempleo, el desempleo y una mínima producción de riqueza, con la cual solo se afianza el sector terciario con una baja cualificación de los servicios y altos niveles de informalidad, lo que, a nivel espacial, genera procesos de fragmentación del hecho urbano (Salazar Cardona y Riaño Umbarila, 2016). Por su parte, el Estado colombiano no ha tenido una respuesta frente al poblamiento urbano que procure armonizarlo, y su ausencia perpetúa los problemas y conflictos sociales que no se han resuelto. Es así como la falta de planificación se convierte en norma de uso, la incapacidad de las ciudades para ofrecer condiciones dignas a los inmigrantes origina segregación, polarización social y altas tasas de trabajo informal. Esta situación genera también la ocupación de áreas de alto riesgo, las deficiencias en el saneamiento básico con consecuencias sobre la calidad de vida, la presión sobre el entorno natural en áreas de influencia del núcleo urbano, la congestión e invasión del espacio público y privado, la inseguridad, las altas tasas de morbimortalidad, la pérdida de valores culturales y la proliferación de la pobreza (Salazar Cardona y Riaño Umbarila, 2016; Atienza y Aroca, 2012).

Conflictos relacionados con la estructura de tenencia de la tierra

Una de las causas más relevantes del conflicto militar, social y político que ha existido en la Amazonía colombiana se relaciona con la tenencia de la tierra rural. Este es un conflicto del que han participado los grupos armados al margen de la ley[28], los latifundistas, los autores de la deforestación criminal, los campesinos y los colonos, porque en el caso de estos últimos actores, como ha sido reiteradamente señalado por investigadores como Alfredo Molano, Alejandro Reyes y Darío Fajardo, una de sus aspiraciones consiste en obtener el título de propiedad de su predio para legalizar su asentamiento; esto se hace como un mecanismo de seguridad económica y para vincular, en determinadas circunstancias, el predio al mercado de tierras. De acuerdo con el IDEAM, la usurpación de baldíos de la Nación, la flexibilidad de los procesos notariales para la compraventa de tierras y los intereses especulativos sobre la tierra son algunos de los determinantes de la deforestación de la Amazonía, particularmente de las 144.147 hectáreas que, por esos motivos, sucumbieron al fuego y a la tala, por parte de los acaparadores de tierras y de los traficantes de maderas, durante el 2017.

En el caso del Caquetá, a pesar del predominio de la mediana propiedad en este departamento, se mantiene una distribución desigual de la tierra en las adjudicaciones de baldíos, ya que los predios de

28 Según un artículo del portal de noticias *Florencianos.com*, "el 88% de las solicitudes de restitución de tierras despojadas en Caquetá señalan como presunto responsable del despojo a la guerrilla de las FARC" ("Se inicia restitución de tierras en Caquetá", 2016).

gran propiedad corresponden a muy pocos adjudicatarios, quienes controlan una parte considerable del área adjudicada, mientras los adjudicatarios de pequeña propiedad son mayoría, pero controlan una pequeña porción del total de la superficie. Una de las alternativas establecidas en la última década del siglo XX para superar medianamente este conflicto fue la figura de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). El espíritu de la Ley 160 de 1994 que le dio vida a las ZRC fue el de fomentar y estabilizar la economía campesina en zonas de colonización, no solo controlando la expansión fronteriza, sino también asegurando una distribución más equitativa de la tierra y una mayor participación de las comunidades rurales. Con ese propósito se crearon tres ZRC en la Amazonía: la ZRC Perla Amazónica, en Puerto Asís; la ZRC de Guaviare en Calamar, El Retorno y San José del Guaviare, y la ZRC de Caquetá, en el área de la cuenca del río Pato y el Valle de Balsillas, en San Vicente del Caguán.

Pero a pesar de lo anterior, en los próximos años esta situación debería ser resuelta estructuralmente, por medio de la Reforma Rural Integral, para una mejor distribución de la propiedad de la tierra, una mayor eficiencia en los patrones de uso de los suelos y un cambio en la estructura de distribución de las tierras con potencial de uso agropecuario. En este momento, Caquetá es visto como un territorio estratégico para la construcción de la paz buscada en el Acuerdo Final conseguido en La Habana. Sin embargo, según un estudio recientemente realizado por cuarenta universidades del país, en la actualidad existe un retraso en la implementación de la RRI asociado a la falta de presupuesto. Además, según dicho estudio, “solo se cuenta con 200.000 hectáreas, […] de los tres millones que se propone entregar a los campesinos. Así mismo, el Catastro Multipropósito […] va en ceros” y sobre los PDET que deberían estar formulados, “de los 16 que deberían estar formulados hoy no hay ninguno”, debido en parte a la falta de concertación entre las autoridades y las autoridades indígenas y afros (Redacción Paz, 2018).

Conflictos entre colonos, campesinos y territorios colectivos

Los colonos han sido, por lo general, familias y comunidades desposeídas y desplazadas de otras regiones del país que llegan en búsqueda de tierras y de un lugar en el cual desarrollar sus proyectos de vida. Sin embargo, aunque la colonización mitigó la presión por las tierras productivas en el centro del país, generó nuevos conflictos en la región Amazónica, asociados a la ampliación de la frontera agropecuaria, al detrimento del patrimonio ambiental y a la presión sobre territorios protegidos, colectivos y pueblos ancestralmente asentados en la Amazonía. Actualmente, los territorios colectivos y las comunidades que allí habitan se encuentran cada vez más amenazadas por una colonización asociada a la deforestación a gran escala, a la no ocupación de espacios y, en favor del mercado de tierras, a la presión ganadera, a los cultivos de coca e, incluso, a la violencia que fomenta el desplazamiento forzado.

La ocupación campesina de las áreas de resguardos ha disminuido los corredores de circulación para la producción estacional indígena. Los registros recientes dan cuenta de la disminución del número y producción de chagras y del incremento de la desnutrición de la población nativa, lo que afecta la sustentabilidad, en algunos resguardos. Un trabajo de campo reciente realizado en Guaviare evidencia que, en la actualidad, los indígenas asentados en resguardos como los de Miraflores, en Guaviare, han tendido a convertirse en trabajadores de los colonos que han invadido sus territorios. Recientemente, la alcaldía municipal, manifestó que en Lagos del Dorado el área de resguardo está ocupada por colonos campesinos, quienes tienden a priorizar la ganadería y la producción de coca en finca cerca de las corrientes hídricas. Esta situación tiende a incrementar la movilidad de la población indígena hacia el casco urbano.

En el departamento del Guaviare, la población indígena se estaría asentando, principalmente, en las cabeceras municipales de El Retorno y San José del Guaviare, como consecuencia de la presión de la ganadería y del conflicto armado en otras áreas del departamento y como resultado de la necesidad que esta población tiene de asentarse cerca de los principales nodos económicos para acceder a la prestación básica de servicios sociales. De igual forma, en el caso del departamento del Putumayo, los conflictos generados por la ocupación y el uso entre diferentes grupos poblacionales evidencian la complejidad de la territorialidad de los pueblos y comunidades indígenas y la presión por el territorio que ejercen los colonos, los campesinos e incluso los afrodescendientes, quienes se mantienen en condiciones de marginalidad y sin derechos sobre sus predios.

Foto: Leidy Bernal - Comunidad indigena Ceima Cachivera - Mitú

Aunado a esto, el incremento de los cultivos de coca para producción de pasta base y la explotación legal e ilegal de recursos renovables y no renovables ha profundizado los efectos de una economía extractiva, que aumenta las brechas socioeconómicas, nutre a los actores armados con presencia en la región y acelera el proceso de migración del campo a la ciudad a nivel intra y extrarregional, especialmente la migración de la población más joven. Así lo reconocen los mismos indígenas, quienes adicionalmente consideran como factores de conflictividad la ejecución de obras de infraestructura por parte del gobierno, la falta de voluntad política por parte del Estado para la legalización, constitución, ampliación y saneamiento de territorios indígenas, la contaminación de los recursos hídricos y la introducción de cambios culturales en las comunidades indígenas (Agreda, 2001).

La población indígena de Vaupés tiende a asentarse en Taraira como consecuencia del conflicto por el uso y tenencia de la tierra y por el desarrollo e incremento de la actividad minera aurífera en sus territorios. Según el atlas de conflictos socioambientales de la Universidad del Valle, en este municipio se venía realizando la explotación tradicional de oro por parte los indígenas, organizados en la Asociación de Mineros del Vaupés (ASOMIVA), la cual presentó, desde 1990, una solicitud ante Minercol para legalizar sus actividades en un área de significativo valor ambiental y cultural. Sin embargo, la solicitud fue rechazada porque el Estado colombiano, a través del Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas), otorgó en el 2007 la concesión de 9.937 hectáreas (99.37 Km^2) a la multinacional canadiense Consigo - Frontier para explotar la misma zona que estaban solicitando los mineros tradicionales del Vaupés. Se estima que en el “cinturón de oro” de Taraira se encuentra uno de los distritos de oro más grandes e inexplorados en el mundo.

Conflictos asociados al patrimonio cultural

Los conflictos asociados al patrimonio material e inmaterial se refieren tanto a los de carácter institucional, relacionados con su identificación, declaratoria, uso y mantenimiento, como a los hechos relacionados con los procesos de memoria

y olvido. En lo que respecta a los conflictos de carácter institucional relacionados con la identificación y la declaración del patrimonio cultural material e inmaterial, procesos adelantados por el Ministerio de Cultura, persiste la demanda regional de incluir a las comunidades urbanas, campesinas, indígenas y afrocolombianas en la identificación, delimitación, valoración y reglamentación de las áreas de protección y conservación natural y cultural o de los eventos que dan sentido a la relación y organización del territorio. Esta ausencia hace que se excluyan de los procesos de planeación regional y local los atractivos culturales y naturales (identificados o valorados como patrimonio por los actores territoriales, por los municipios y/o los departamentos) e, incluso, esto hace que no exista, en algunos casos, sentido de pertenencia por parte de los actores locales sobre el patrimonio cultural y natural de sus territorios.

Aunado a lo anterior, actores territoriales consultados manifiestan que algunas instituciones responsables de la custodia patrimonial de la región han perdido credibilidad, bien sea por su debilidad institucional, por los inadecuados manejos relacionados con la valoración e identificación del patrimonio cultural y natural o por la invisibilización del patrimonio material e inmaterial en los procesos de planificación a escala regional, departamental e incluso municipal. En este sentido, pareciera que no es suficientemente claro quién es el responsable de la custodia, el mantenimiento y la preservación del patrimonio material e inmaterial. Por otro lado, cuando las competencias son del nivel local, este no cuenta con los recursos ni con las capacidades institucionales suficientes para garantizar su protección.

Por otra parte, en relación con los procesos de memoria, el patrimonio cultural de una región reconoce hechos, sucesos, acontecimientos o cosas que constituyen la historia, la memoria y la identidad del territorio, con el propósito de que estas no se pierdan o desaparezcan. En el caso de la Amazonía colombiana, el patrimonio cultural incluye situaciones que dan cuenta de los altos grados de conflictividad social y armada, que involucran el despojo y el extractivismo, lo que configura una memoria individual y colectiva. No obstante las determinantes culturales de jerarquía superior, relacionadas con el patrimonio cultural y que incluyen las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de áreas e inmuebles de la región (consideradas como patrimonio cultural de la nación), la memoria reconoce prácticas y procesos simbólicos regionales que durante décadas han terminado por definir lo cotidiano y por dar sentido a lugares específicos que involucran el conflicto y las relaciones de poder. Por esta razón, las transformaciones culturales que son producto de un cambiante contexto social y armado y que reconfiguran lo cultural deben avanzar en la incorporación de prácticas locales constituidas como patrimonios, las cuales hoy no cuentan con el reconocimiento dentro del marco institucional establecido.

b) Alteraciones de la Estructura Ecológica Principal (EEP) de la región Amazónica

La región de la Amazonía colombiana hace parte de la más importante reserva de bosque tropical del planeta, que cumple un papel importante como regulador del ciclo del agua y del clima global, razón por la cual los impactos que se generen en este ecosistema implican connotaciones mundiales. Adicional a lo anterior, siempre deberá considerarse que la Amazonía se caracteriza por la fragilidad en sus ecosistemas y estructuras sociales, por lo que cualquier actividad que se desarrolle en este territorio tendrá que considerar el marco de un entorno vulnerable. A pesar de estas características, la región se encuentra en permanente tensión entre la conservación y la extracción, pues la expectativa de la existencia de recursos minerales e hidrocarburos de interés económico se conjuga con la necesidad de conservar un patrimonio natural y cultural vasto. Lo anterior está enmarcado en un accionar estatal que, continuamente, se impone desde el nivel central de las decisiones, sin un conocimiento verdadero del entorno en el que se deben hacer efectivas las iniciativas y estrategias (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, 2017).

Entonces, la región Amazónica enfrenta, por un lado, una amenaza ambiental continua que está representada en el interés de la explotación de recursos minero-energéticos y que no ha sido lo suficientemente dimensionada en sus posibles afectaciones sobre la biodiversidad, el suelo y el agua. y, por otro lado, está el avance de actividades agropecuarias desde el piedemonte hacia el centro de la región, el cual amenaza constantemente las áreas de importancia ecosistémica más estratégicas y pone en peligro la estabilidad de los ecosistemas y la provisión de servicios derivados de estos, que son de gran importancia para el equilibrio ambiental, económico y social. A lo anterior se suma el fenómeno de la deforestación, que en los últimos años se ha agudizado en la región y que opera, quizás, como causa y efecto de gran parte de las dinámicas y problemáticas que se dan en su interior, a la vez que pone en peligro la solidez de la estructura ecológica principal. Según Aguilar, la deforestación ocurre de forma casi paralela “al proceso de inmigración a la región Amazónica y es reflejo de las políticas de crédito, los proyectos de colonización, la situación campesina en otras partes del país, las modalidades de inversión nacional e internacional y la especulación” (citado en Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, 2017, p. 39).

De acuerdo con los datos proporcionados por el IDEAM en el Boletín de Alertas Tempranas de Deforestación n.º I-2018, se confirmó el aumento progresivo de la deforestación en el 2017, aumento que se agudizó desde el 2016, lo cual es atribuido principalmente a fenómenos de praderización, como una forma de ejercer tenencia de la tierra, y a la expansión de la frontera agrícola, asociada a cultivos de uso ilícito, “situaciones que el Estado colombiano no consigue regular” (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, 2017). A pesar del proyecto de reducir a cero la deforestación en la Amazonía, en la práctica esta región sigue siendo una frontera abierta en la que converge un heterogéneo torrente social, cuyas contradicciones económicas y sociales han llevado a la formación de una sociedad que busca soluciones a sus necesidades, incluso a costa de la propia destrucción de la naturaleza, y en la que el Estado permanece ausente (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, 2017).

Las situaciones anteriormente descritas conjugan dinámicas conflictivas en el territorio que terminan menguando la estructura ecológica y disminuyendo la oferta de recursos naturales y de servicios ecosistémicos tan importantes como la regulación climática, la provisión de alimentos, la regulación hídrica, los servicios culturales y hasta el mismo soporte territorial para el desarrollo de las demás actividades. Es así como la afectación del recurso hídrico (superficial y subterráneo) en calidad y cantidad, el cambio de dinámicas fluviales, la pérdida de la diversidad biológica, la degradación del recurso suelo y la agudización de las condiciones de riesgo ante amenazas naturales están afectando progresivamente la Amazonía y están haciéndola más vulnerable ante fenómenos climáticos, poniendo en peligro su estabilidad ecológica, económica y social.

En este contexto, las decisiones que se han tomado en y para la región no han sido lo suficientemente adecuadas para enfrentar ese tipo de conflictos. La información y el conocimiento adecuado del territorio, por parte de quienes construyen los modelos de ordenamiento a nivel regional y local, son limitados y, en este sentido, no se contemplan aspectos estratégicos como la incorporación de la Estructura Ecológica Principal y su gestión adecuada a partir de las determinantes de ordenamiento territorial. Por ello, la inclusión de la EEP es casi nula en los instrumentos de ordenamiento y las decisiones sobre el territorio terminan por tomarse sin un entendimiento claro de las dinámicas ecosistémicas y sin tener en cuentan una valoración de los servicios ecosistémicos que permita una planificación más acertada y que tenga en cuenta las características particulares de la región Amazónica colombiana.

c) Configuración de las condiciones de riesgo ante amenazas naturales en el marco de las condiciones de variabilidad climática

Las características de la región Amazónica hacen que la susceptibilidad ante las amenazas naturales esté principalmente asociada a los fenómenos de remoción en masa e inundaciones. En este sentido, las actividades humanas y la manera en que se ha distribuido la población en la Amazonía configuran los elementos que pueden generar condiciones de riesgo ante estos fenómenos, además de las amenazas climáticas. El conflicto se ha consolidado a medida que se han dado los procesos de ocupación de la región y del crecimiento de los focos de urbanos, los cuales incrementan progresivamente la vulnerabilidad y, con esto, los escenarios de riesgo. Por un lado, estos escenarios se presentan por la conjugación

de la susceptibilidad de algunos terrenos y la amenaza de los movimientos en masa, especialmente en zonas de ladera y piedemonte al occidente de la región, donde justamente se encuentran también los principales *hot pots* de deforestación. De otro lado, está la susceptibilidad del terreno a las inundaciones; susceptibilidad que crece con el tiempo debido a la intervención antrópica, a la presión y el deterioro de los ecosistemas en zonas de ladera. Esto ocasiona cambios en la dinámica del agua por el escurrimiento superficial y conjuga escenarios de riesgo en zonas susceptibles a crecientes súbitas y en zonas susceptibles a inundaciones lentas, especialmente en terrenos de topografía plana en los valles aluviales, terrazas bajas y llanuras de inundación, donde se ubica gran parte de la población.

Entre las causas indirectas de la susceptibilidad a las amenazas naturales se destacan el crecimiento demográfico, las migraciones y la colonización, procesos que han consolidado progresivamente focos urbanos en zonas susceptibles, especialmente en ciudades capitales como Mocoa y Florencia, localizadas en el piedemonte amazónico. De igual manera, ha incidido en gran medida en esta situación el modelo de desarrollo vigente, los intereses políticos, sectoriales y económicos, al igual que el conflicto armado de los últimos tiempos. Todos estos factores han incrementado los asentamientos humanos urbanos, especialmente en áreas inestables, lo cual genera condiciones de riesgo en zonas susceptibles a movimientos en masa e inundaciones (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, 2017).

La variabilidad climática ha incidido en la frecuencia, intensidad y magnitud de eventos extremos del tiempo y el clima, especialmente con la presencia de eventos de El Niño y La Niña, los cuales modifican el comportamiento normal de las lluvias y se manifiestan con el incremento de su intensidad y frecuencia, causando inundaciones, incrementando, además, la ocurrencia de movimientos en masa en zonas susceptibles de ser inestables por las diferentes actividades antrópicas inadecuadas que se desarrollan en la región. Ante la presencia de factores detonantes como la deforestación, la implantación de infraestructura, la expansión de la frontera agropecuaria, la minería, la intensidad y distribución de las lluvias y la actividad sísmica, entre otros, los movimientos en masa consolidan escenarios de amenaza y riesgo, especialmente para los asentamientos poblacionales localizados en terrenos no adecuados para la urbanización.

Las fluctuaciones propias del comportamiento del clima de la región ocasionan variaciones de los niveles de los cuerpos de agua, lo cual incrementa los procesos erosivos de socavamiento lateral y rompimiento de diques naturales o artificiales y, como resultado, se generan desbordamientos e inundaciones en zonas más susceptibles, donde generalmente ha habido modificación de los cauces de los ríos. La falta de conocimiento de los riesgos a través del desarrollo de estudios detallados y semidetallados a escala adecuada, aunado a las condiciones de variabilidad climática, al incremento de la población, a la consolidación de núcleos poblacionales y a la falta de control por parte de las entidades responsables, ha incidido en el incremento de las condiciones de riesgo de la Amazonía ante fenómenos naturales, sin que medie una correcta y efectiva incorporación de la gestión del riesgo en los instrumentos de ordenamiento territorial; una incorporación que permita una gestión integral, la cual reduzca las condiciones de vulnerabilidad del territorio y sus habitantes y, con ello, prevenga de eventos adversos que configuren situaciones de desastre como las ya experimentadas.

d) Conflictos relacionados con la gobernanza territorial

De acuerdo con el IDEAM, existe un evidente conflicto debido a la interacción de los intereses contrapuestos, desarticulados y sin una visión integral, lo que ha generado contradicciones en la toma de decisiones sobre políticas de ordenamiento territorial en la región Amazónica. Como se describió en el diagnóstico del MOTRA, en las cabeceras departamentales existen oficinas de las entidades del orden nacional, las cuales, a pesar de los esfuerzos, tienen intervenciones que no son pertinentes, sino descoordinadas y desarticuladas, Esta situación refleja la "lógica de la correlación centro-periferia hacia el resto de la territorialidad departamental, donde la acción de la institucionalidad estatal disminuye drásticamente tan pronto se abandonan los cascos urbanos" (Zárate, 2015, p. 85).

El aislamiento físico, la marginalidad económica y la precariedad de la institucionalidad en la región han posibilitado que, desde el centro, se promueva "la cómoda ambivalencia entre el modelo extractivo y la protección de su riqueza natural", cuya apuesta de desarrollo se basa en la extracción de los recursos del subsuelo y, de otra parte, se pone en marcha una ambiciosa propuesta de conservación de dicha región (Zárate, 2015, p. 75). Estas tensiones repercuten, entre otras cosas, en la descoordinación de normas, planes, programas y, proyectos; en el traslape de intereses, competencias y acciones de actores estatales y no estatales; en la afectación de la calidad de vida de la población, aumentando la inequidad; en el deterioro ambiental, y en la baja capacidad institucional reflejada en el Índice de Desempeño Integral 2017 y en el Índice de Gobierno Abierto y de Transparencia por Colombia, pues ambos señalan bajas calificaciones para los municipios y departamentos de la región (para mayor información remitirse al documento diagnóstico). A lo anterior se suma la incertidumbre de las entidades territoriales frente a las áreas no municipalizadas, así como la ineficacia de la gestión e inversión pública e inestabilidad política (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, 2017).

e) Sistema de Ciudades

Este conflicto se relaciona, principalmente, con la falta de identificación de la jerarquía funcional diferenciada de la región Amazónica por parte del Gobierno nacional, lo que se evidencia, entre otras cosas, en la falta de articulación de los nodos aislados de las capitales de departamento. Esto se refleja, a su vez, en la baja capacidad institucional en los nodos de segundo y tercer orden, especialmente en las subregión oriental, central y sur. A lo anterior se suma la falta de incorporación del enfoque diferencial y de las condiciones amazónicas en el planteamiento de la infraestructura social. Las principales consecuencias de la presencia del conflicto son la baja relación funcional del territorio amazónico con el interior del país y al interior de sí mismo, lo que hace necesaria la identificación de las particularidades de la región en el actual Sistema de Ciudades y en el componente estratégico de la Misión de Ciudades. Por tal motivo, deben contemplarse no solo los parámetros de conmutación laboral, sino las relaciones funcionales para la prestación de servicios diferenciados acordes con las particularidades geográficas y culturales de la región.

f) Impactos de los proyectos de infraestructura

Este conflicto se relaciona, principalmente, con la construcción en la región de infraestructura de transporte y de megaproyectos que no tienen en cuenta las particularidades del territorio, en especial la gran oferta de servicios ambientales de la Amazonía colombiana. El IDEAM describe este conflicto como la sobreposición de áreas de interés ambiental (figuras de ordenamiento ambiental del territorio, reservas campesinas y asentamientos humanos) con la infraestructura actual y proyectada. Para efectos del MOTRA, se destacan los siguientes aspectos referenciados por el IDEAM:

- Aislamiento del territorio amazónico, lo que se ve reflejado en la falta de conectividad vial con el interior del país, a pesar de las actividades económicas extractivas que se han desarrollado en su territorio desde inicios del siglo XX. Según el informe del IDEAM, existen vías, pero estas están en un estado regular y la prospectiva sobre futuros proyectos de construcción está en desarrollo.

- La riqueza y complejidad de los ecosistemas de la región "hace necesario que las intervenciones, como la construcción de infraestructura ligada a vías, deba ser acompañada de acciones que minimicen las externalidades negativas que se asocian a este tipo de intervenciones y que la consideración de su construcción obedezca a objetivos estratégicos que redunden en beneficios reales sobre la población que allí habita" (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, 2017).

- La gran presencia de ríos debe aprovecharse como una estrategia para la interconexión de este territorio.

Adicionalmente, se destacan los siguientes aspectos que tienen incidencia en el uso y ocupación del territorio: la eliminación de la cobertura vegetal en el proceso de construcción de la vías; la fragmentación de ecosistemas y alteración de paisajes; la localización de centros poblados en los márgenes de la vía o en sitios con nuevos accesos; la aparición de nuevas actividades económicas, tanto licitas como ilícitas; los cambios en el precio de la tierra y la concentración de su propiedad, en

especial en sitios cercanos a la vía, y las alteraciones demográficas en los entornos jalonados por la presencia de las vías. En conclusión, Rodrigo Botero (2018) advierte que las decisiones sobre las vías a construir en la Amazonía deben tomar en consideración los aspectos sociales, como las consultas previas, pero también los aspectos técnicos, como el de derechos de vía, que con cambios en la normatividad pueden estar afectando en gran medida los ecosistemas de una región que, como la Amazonía, es de las menos alteradas en todo el país. Es por ello que es necesario que las miradas multidisciplinarias sean el medio para llegar a la toma de las decisiones más adecuadas sobre dónde y cómo construir infraestructura de transporte en la Amazonía.

Lo anterior se complementa con dos tendencias identificadas en el proceso de elaboración del MOTRA. La primera está asociada a la priorización de vías de gran impacto en el Plan Intermodal 2035, en donde se ratifica la construcción de la Marginal de la Selva, proyecto que riñe con las disposiciones del Gobierno nacional 2014-2018, que definió en el 2017 la no construcción de dicha vía. Sin embargo, en la actualidad, la intervención ha aumentado a través de la especulación del mercado de tierras por el posible trazado. La segunda tendencia tiene que ver con el incremento de la infraestructura vial terciara en el arco de intervención y en la subregión de transición, lo cual, como ha evidenciado IDEAM en sus estudios, es uno de los principales motores de deforestación.

Fotos: Fernanda Luna Serna - San José del Guaviare - Guaviare

Bibliografía

Agreda, R. (2001). Componente ambiental para incluir en el proceso de formulación del Plan Integral de Vida del pueblo Inga en el departamento del Putumayo. Memoria de talleres. Mocoa: Corpoamazonía.

Atienza, M., y Aroca, P. (2012). ¿Es la concentración espacial un problema en América Latina? (Serie de documentos de trabajo en economía). Chile: Universidad Católica del Norte. Recuperado de: https://mba.americaeconomia.com/biblioteca/papers/es-la-concentracion-espacial-un-problema-para-el-crecimiento-en-america-latina.

Colombia. Congreso de la República. Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio de Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental SINA y se dictan otras disposiciones (22 de diciembre de 1993).

Colombia. Congreso de la República. Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones (18 de julio de 1997).

Colombia. Congreso de la República. Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones (28 de junio de 2011).

Departamento Nacional de Planeación, Comité Especial Interinstitucional y Comisión de Ordenamiento Territorial. (2014). *Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial.* Bogotá, D. C. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Bases%20PGOT_Octubre%202014.pdf.

Departamento Nacional de Planeación. (15 de marzo de 2018). *Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia* (Documento CONPES 3918). Bogotá, D. C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (enero de 1996). *Política de bosques* (Documento CONPES 2834). Bogotá, D. C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (31 de diciembre de 2016). *Prosperidad para las fronteras de Colombia* (Documento CONPES 3805). Bogotá, D. C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Lineamiento para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas* (Documento CONPES 3680). Bogotá, D. C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (8 de mayo de 2017). *Lineamientos de política y Programa nacional de Pago por Servicios Ambientales*

para la construcción de paz (Documento CONPES 3886). Bogotá, D. C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (15 de abril de 2013). *Política portuaria para un país más moderno* (Documento CONPES 3744). Bogotá, D. C., Colombia: DNP.

Fajardo, D. (1993) Espacio y sociedad: formación de las regiones agrarias en Colombia. Bogotá: Corporación Colombiana para la Amazonía-Araracuara.

FAO. (2016). Directrices voluntarias para políticas agroambientales en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Cooperación Internacional Brasil - FAO. Recuperado de: http://www.fao.org/3/a-i5462s.pdf.

Gómez Orea, D. (2013). Ordenación territorial.

Gutiérrez, C. (3 de marzo, 2018). Viaje al corazón de la deforestación. El Espectador. Recuperado de: https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/viaje-al-corazon-de-la-deforestacion-articulo-742338.

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. (2017). *Análisis de conflictos ambientales y zonificación Región Amazonía.* Documento interno de trabajo. Bogotá, D. C.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2012). *Conflicto de usos del territorio colombiano, escala 1:100.000* [Mapa]. Recuperado de: https://geoportal.igac.gov.co/es/contenido/datos-abiertos-agrologia.

Environmental Justice Atlas. (2015). Recuperado de: http://ejatlas.org/country/colombia.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2017). La gobernanza del uso del suelo en países de la OCDE - análisis de política y recomendaciones.

Pardo Ibarra, T. y Saavedra, A. (15 de junio, 2018). En el 2017, la deforestación se duplicó en la Amazonia colombiana. El Tiempo. Recuperado de: https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/la-deforestacion-se-duplico-en-la-amazonia-colombiana-el-ano-pasado-230610.

Redacción Paz. (29 de junio, 2018). Tierras, lo más rezagado del acuerdo de paz: 40 universidades del país. El Tiempo. Recuperado de: https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/tierras-es-lo-mas-rezagado-del-acuerdo-de-paz-con-farc-segun-40-universidades-237216.

Salazar Cardona, C., y Riaño Umbarila, E. (2016). Perfiles urbanos en la Amazonía colombiana. Bogotá. Editorial Scripto S.A.S. / Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas.

Se inicia restitución de tierras en Caquetá. (5 de agosto, 2016). En Florencianos.com. Recuperado de: https://www.florencianos.com/se-inicia-restitucion-de-tierras-en-caqueta/.

Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonía Colombiana. (2016). *Estratos de intervención*. Obtenido de: http://siatac.co/web/guest/estratos-de-intervencion.

Zárate, C. (2015). Estado, militares y conflicto en la frontera amazónica colombiana: referentes históricos para la interpretación regional del conflicto. Mundo Amazónico, 6(1), 73-96. doi:https://doi.org/10.15446/ma.v6n1.50059.

MAPAS

Foto: Jorge Mario Múnera - Cortesía de The Nature Conservation - Río Caquetá - Caquetá