

The background of the slide is a black and white photograph of an Andean landscape. In the foreground, there are several agave plants with large, spiky leaves. In the background, there are steep, rocky mountains under a clear sky.

El Banco Mundial y el Financiamiento de Política de Desarrollo Territorial de Colombia: *¿De quién es la tierra, de todos modos?*

PUBLICADO POR:

el Centro de Información del Banco en colaboración con Asociación Ambiente y Sociedad (AAS) en abril 2018

La investigación para este informe fue posible gracias al generoso apoyo de la Alianza por el Clima y el Uso de la Tierra ((CLUA).

Las opiniones y conclusiones expresadas en esta publicación son solo del Centro de Información del Banco y no reflejan necesariamente las opiniones de otras personas y organizaciones que han participado en el trabajo o de los patrocinadores o quienes apoyan a BIC.

AUTORA:

Carolina Juaneda

INVESTIGACIÓN ADICIONAL REALIZADA POR:

Mayra Johana Tenjo and Vanessa Torres (Asociación Ambiente y Sociedad).

EQUIPO EDITOR:

Ladd Connell and Margaret Federici

EL REPORTE FUE REVISADO POR:

Petra Kjell

Jonathan Fox

Mariana Cepeda

Stephanie Burgos

Christian Donaldson

Andrés Fuerte Posada

Representación pictórica: Juliana Serrano

Fotografías: Asociación Ambiente y Sociedad

Diseño: Shannon Tomas

Para más información de los temas discutidos en este informe, por favor contactar al Centro de Información del Banco:

1023 15th St. NW, 10th Floor,
Washington, DC 20005

Tel.: (202) 737-7752

Email: info@bankinformationcenter.org

www.bankinformationcenter.org

Tabla de Contenidos

El Banco Mundial y el Financiamiento de la política de desarrollo territorial de colombia: De quien es la tierra, de todos modos?1

I. RESUME EJECUTIVO..... 7

El acuerdo de paz de colombia7

Grupos marginados en primera linea y bosques.....9

II. EL BANCO MUNDIAL Y COLOMBIA.....11

Portafolio Reciente del Banco Mundial en Colombia11

Financiamiento de Política de Desarrollo como instrumento de prestamo11

III. CASO DE ESTUDIO: EL PRESTAMO PARA LA POLITICA DE DESARROLLO TERRITORIAL DE COLOMBIA 14

Contexto y el Prestamo DPF Territorial14

Comunidades etnicas y el Catastro Multiproposito.....15

La agencia nacional de tierras y la titulación de tierras19

Pedido Afrocolombianos20

Pedido de las Comunidades Indígenas21

Asuntos clave relacionaados con la any y el proceso de titulación de tierras para comunidades étnicas22

Política de desarrollo rural desde la perspectiva territorial24

IV. CONCLUSIONES.....24

Financiamiento de políticas de desarrollo.....25

DPF Territorial de Colombia.....25

V. RECOMENDACIONES 27

Banco Mundial.....27

Gobierno de Colombia29

Resume Ejecutivo

En el 2017 Colombia salió de un conflicto interno con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) que duró más de medio siglo. El conflicto ha limitado el desarrollo de Colombia y lo ha dejado vulnerable en términos políticos, socioeconómicos y ambientales. El uso de la tierra y la tenencia de la tierra estuvieron en el centro de algunos de los problemas sociales y ambientales más complejos vinculados al conflicto. A fines del 2016, unas semanas después de la firma del acuerdo de paz, el Banco Mundial aprobó un nuevo préstamo¹ a Colombia a través de su mecanismo de Financiamiento de Políticas de Desarrollo (DPF por sus siglas en inglés) por un monto de US \$ 800 millones. El préstamo para la política de desarrollo se realizó para respaldar el compromiso del país de abordar cuestiones de larga data relacionadas con la planificación territorial², un elemento clave del acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las FARC.

Este informe busca entender mejor las implicaciones de algunas de las reformas institucionales promovidas por el DPF Territorial y elevar las principales preocupaciones de los pueblos indígenas y afrocolombianos en torno a estos temas. Además, tiene la intención de contribuir a la gran cantidad de evidencia existente que resalta problemas con DPF. El informe se centra principalmente en estos dos grupos étnicos, ya que representan dos minorías significativas que históricamente están siendo marginadas. Aunque las estimaciones étnicas varían ampliamente, según el censo del 2005, la población afrocolombiana representaba el 10,5% de la población nacional y la población indígena, el 3,4%.³

Los documentos del DPF Territorial no abordan ni mencionan ningún posible impacto en particular en las comunidades indígenas y afrocolombianas. Esta fue una de las principales motivaciones para este informe, ya que las reformas institucionales respaldadas por el DPF Territorial intentan incidir en la gobernanza territorial, los derechos y el uso de la tierra, lo que tendrá importantes consecuencias posteriores sobre estas comunidades y sus territorios cuando

se implementen. El acceso a la tierra para las comunidades campesinas y la titulación individual, en particular para las mujeres, son también temas de importancia fundamental para los derechos a la tierra.⁴

Esta investigación se enfoca en tres de las ocho acciones previas determinadas por el DPF Territorial en Colombia:

Acción previa 1: El Gobierno ha aprobado una política integral de **catastro de propiedad**⁵, que: i) redefine las funciones y responsabilidades de las instituciones y los niveles de gobierno para separar las responsabilidades regulatorias y de implementación; ii) Define estándares y metodologías para las encuestas topográficas, registro y valoración de propiedades para transformar el catastro fiscal en un catastro multipropósito; y iii) Manda la actualización de la información catastral de todas las parcelas de tierra en Colombia.

Acción previa 2: El Gobierno ha establecido el marco institucional para, entre otras cosas: i) implementar programas de acceso a la tierra para la productividad y equidad rural, y ii) apoyar el proceso de formalización de tierras rurales, mediante la creación de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).⁶

Acción previa 3: El Gobierno ha fortalecido el marco institucional para el desarrollo rural mediante la creación de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), que planificará, estructurará, cofinanciará e implementará proyectos de desarrollo rural.

El análisis de este informe se centra en estas acciones previas, ya que representan las principales preocupaciones en términos de las implicaciones potenciales de las reformas de política que afectan el uso y tenencia de la tierra para las comunidades étnicas. La cuarta acción previa es menos importante desde la perspectiva étnica⁷ y las otras cuatro acciones previas están relacionadas con la gestión presupuestaria y fiscal.⁸

Resumen de Resultados

FINANCIAMIENTO DE POLITICA DE DESARROLLO

- En el Financiamiento de Políticas de Desarrollo, los impactos de las reformas de políticas ocurren luego de que el dinero es desembolsado por completo y los impactos dependen de cómo se implementen las reformas.
- La política operativa del Banco Mundial (OP 8.60) no garantiza la mitigación de los impactos sociales y ambientales, especialmente aquellos que resultan como consecuencia de la implementación de leyes o políticas impuestas por el DPL.

DPF TERRITORIAL DE COLOMBIA

- El DPF Territorial no estableció mecanismos ni proporcionó información para garantizar la participación adecuada de las comunidades étnicas en los nuevos arreglos institucionales respaldados por el DPF Territorial.
- La falta de organización y coordinación interinstitucional en el Gobierno de Colombia (GdC) está exacerbando los problemas de transparencia y rendición de cuentas.
- El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3859, que fue la base principal para el DPF de Gobernabilidad Territorial, no incluye mecanismos institucionales sólidos para abordar el conflicto predecible entre la protección de las tierras étnicas y la promoción de los mercados privados de tierras.

- CONPES 3859 es un plan para guiar la ‘Ley de Estatuto Catastral’ que regirá un proceso de implementación de diez años. Esto no coincide con el momento del desembolso del DPF.
- El documento Territorial DPF no evalúa las pruebas con respecto a quién fue consultado, cómo y sobre qué.
- Las comunidades étnicas no han experimentado mejoras o beneficios particulares con relación al proceso de titulación colectiva de tierras y la garantía de la tenencia de la tierra.
- Faltan datos oficiales consistentes sobre solicitudes de titulación de tierras y el número de resguardos oficiales y territorios colectivos oficialmente reconocidos.
- Si bien es crítico el abordar asuntos de los territorios colectivos, en realidad es una ilustración de un problema más amplio, que también aplica a la tierra para los campesinos que tienen parcelas individuales, y en particular las mujeres. Otra es que gran parte de la expansión del modelo económico extractivo que este DPF facilita es más probable que ocurra en la Altillanura, la sabana rica y biodiversa de Colombia, la puerta de entrada al Amazonas del que depende el bioma amazónico.



FIGURA N1: Recomendaciones del taller “Análisis de los impactos del préstamo del Banco Mundial para Políticas de Desarrollo Territorial en Colombia” Bogotá, Colombia 20 de febrero, 2018

Recomendaciones

BANCO MUNDIAL

- 1. Revisar y fortalecer las políticas que gobiernan los DPF armonizándolas y alineándolas con el nuevo marco de políticas de salvaguarda del Banco Mundial.**
- 2. Reconocer los riesgos significativos de conflicto de tierras en el Proyecto Multipropósito de Catastros de Colombia (P162594)** y reflejar estos riesgos en los documentos del Banco, incluida la Hoja de Datos de Salvaguardas.
- 3. Garantizar evaluaciones ambientales y sociales sólidas para los DPF:** las guías para el diseño de DPFs deben proporcionar criterios claros y obligatorios para evaluar el riesgo social y ambiental y la capacidad institucional de un país para gestionar esos riesgos.
 - i. todas las leyes y medidas respaldadas por DPF; y
 - ii. todos los proyectos de inversión actuales y planificados relacionados con la operación de DPF.
- 4. Mejorar la transparencia y divulgación del DPF:** Para comprender mejor las reformas específicas y las acciones gubernamentales respaldadas por las operaciones DPF del Banco Mundial, y los posibles riesgos sociales y ambientales asociados, el documento del programa DPF debe divulgar:
 - i. todas las leyes y medidas respaldadas por DPF; y
 - ii. todos los proyectos de inversión actuales y planificados relacionados con la operación de DPF.
- 5. Incorporar temas de gobernanza social y ambiental en las reformas del DPF:** los DPFs deben garantizar que los países tengan una capacidad de gobernanza adecuada para desarrollar, implementar y hacer cumplir las reglamentaciones e incentivos para una gestión social y ambiental sólida.
- 6. Realizar, informar y actuar sobre procesos inclusivos de consulta** para garantizar legitimidad y cumplimiento de las acciones previas y desencadenantes del DPF.
- 7. Proporcionar protección forestal integral:** El Banco Mundial debe garantizar el desarrollo de evaluaciones ex-ante de los DPFs con relación a los posibles riesgos e impactos del cambio de uso de la tierra, incluidos los impactos directos e indirectos en los bosques.
- 8. Proporcionar financiamiento adicional para abordar las limitaciones en los arreglos institucionales del GdC y la capacidad para implementar los derechos comunitarios, tanto para las comunidades indígenas como para las afrocolombianas.** Esto incluye abordar las limitaciones financieras y técnicas de las agencias gubernamentales nacionales y subnacionales con responsabilidad en esta área. El préstamo del Proyecto de Catastro Multipropósito de \$ 100 millones podría diseñarse para cubrir esta necesidad, evidenciado por los vacíos existentes en las reformas de tierras hasta la fecha bajo el DPF en Colombia.

GOBIERNO DE COLOMBIA

Las recomendaciones al gobierno de Colombia son el resultado de las discusiones que los representantes de las comunidades étnicas y las organizaciones de la sociedad civil tuvieron durante el taller que se realizó en Bogotá en febrero de 2018.

- 1. Fortalecer Instituciones:** Como este DPF del Banco Mundial tiene como objetivo principal el fortalecimiento institucional de la Política Territorial en Colombia, las comunidades étnicas tienen dos demandas específicas: i) una Agencia o Unidad Étnica para monitorear y asesorar sobre la ley catastral multipropósito; y ii) una Comisión Étnica para asegurar una resolución pronta y justa de los asuntos étnicos en la ANT y la Agencia de Renovación Territorial (ART).
- 2. Proporcionar la participación de los pueblos étnicos en los procesos de gobernanza territorial para lograr una visión integral.**
- 3. Recopilar información sobre las reservas indígenas y los territorios afrocolombianos a) ya concedidos y b) solicitados y/o en proceso para integrarlos en el sistema catastral, así como también tener un mapeo de dicha información.**
- 4. Reconocer y aplicar la tenencia colectiva de la tierra como mecanismo de mitigación de las potenciales implicaciones negativas que CONPES 3859 podría producir para las comunidades étnicas.**
- 5. Abordar las solicitudes presentadas por las comunidades étnicas para garantizar la titulación de los resguardos indígenas y los territorios colectivos para las comunidades afrocolombianas.**
- 6. Apoyar a las comunidades étnicas con asistencia técnica y capacitación.**
- 7. Mejorar la calidad de la información disponible para la toma de decisiones, especialmente con respecto a la planificación del uso de la tierra.**
- 8. Fortalecer a las autoridades locales y fomentar la participación local en la gestión ambiental, especialmente para las comunidades indígenas y afrocolombianas que habitan en la gran parte de las áreas boscosas del país.**
- 9. Fortalecer la titulación colectiva y proteger las características especiales de los territorios colectivos (inalienables, irrevocables y no comercializables) en la implementación de las políticas respaldadas por el DPF Territorial.**

I. Antecedentes Generales

COMO ESTE INFORME FUE PREPARADO

Debido a limitaciones de tiempo y presupuesto, este estudio no pretende ser una investigación exhaustiva y rigurosa sobre los impactos del DPF en las comunidades étnicas y no se basa en una muestra integral y representativa de la población étnica. La información y el análisis es el resultado de: a) revisión de documentos de fuentes secundarias, como documentos académicos y legales y otras investigaciones, y un análisis jurídico técnico de las acciones previas realizadas en asociación con la ONG colombiana Asociación Ambiente y Sociedad (AAS), b) trabajo de campo exploratorio realizado durante el proceso de promoción para la inclusión del capítulo Étnico y la construcción de criterios del Plan Marco para la Implementación de los acuerdos de paz, liderado por las comunidades étnicas, c) entrevistas con líderes étnicos , y d) taller celebrado en Bogotá, Colombia¹⁰.

EL ACUERDO DE PAZ DE COLOMBIA

En noviembre de 2016, luego de más de cuatro años de intensas negociaciones, el gobierno de Colombia firmó un acuerdo de paz con las FARC, poniendo fin al conflicto interno que comenzó a mediados de los años sesenta.

Las principales causas históricas, así como los impulsores del conflicto interno, estaban arraigados en la desigualdad económica y social, y la concentración de la tierra en manos de una pequeña minoría. La forma en que la tierra ha sido ocupada, definida y utilizada también ha agravado el daño ambiental, especialmente en las áreas de conflicto¹¹. Además, dado que la presencia del Estado era limitada en las zonas de conflicto, grupos armados, así como los cárteles de la droga y grupos paramilitares controlaban el uso de la tierra y las prácticas de producción. Como resultado,

el conflicto generó un crecimiento desequilibrado entre las áreas rurales y urbanas, lo que aumentó la migración interna y el desplazamiento forzado. Adicionalmente, la información sobre víctimas y víctimas de desplazamiento también varía ampliamente. Según datos oficiales, se estima que aproximadamente 7,3 millones de personas han sido desplazadas por la fuerza¹² y al menos ocho millones de hectáreas de tierras abandonadas o apropiadas por la fuerza debido al conflicto.¹³

El acuerdo de paz contiene seis capítulos principales que se centran en algunos de los principales problemas de desarrollo en Colombia:

1. La Reforma Rural Integral que busca sentar las bases para “la transformación de la Colombia rural” abordando el desequilibrado desarrollo económico y social entre las áreas rurales y urbanas;
2. Participación política para “fortalecer el pluralismo y la participación ciudadana”;
3. Fin del conflicto “para asegurar la terminación final de las hostilidades”;
4. Solución del problema de las drogas ilícitas “para dar una solución definitiva al problema de las drogas”;
5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto para establecer un “sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición” y;
6. La implementación y verificación de mecanismos para “garantizar, monitorear y verificar el cumplimiento de los acuerdos y establecer mecanismos para su correcta implementación” .¹⁴



Inicialmente, toda la sociedad civil fue excluida de las negociaciones formales de paz, que se limitaban al gobierno de Colombia y las FARC. Solo después de una intensa presión, se escucharon a las víctimas y más tarde a las organizaciones de mujeres. Al final del proceso, las organizaciones étnicas lograron participar del proceso, lo que llevó al ‘Capítulo Étnico’ en el acuerdo de paz. El Capítulo Étnico fue el resultado de un proceso concertado de acuerdo liderado por los pueblos indígenas y afrocolombianos para articular sus principales demandas en la ‘Mesa Permanente de Concertación’, un espacio político que actualmente es vital para que las comunidades vigilen el cumplimiento del acuerdo. Los grupos étnicos se organizaron en una Comisión Étnica constituida por el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA), la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y el Alto Gobierno de Autoridades Indígenas, que logró asegurar el “Capítulo Étnico”.¹⁵ El capítulo Étnico reconoce que los pueblos étnicos se han visto seriamente afectados por el conflicto armado interno y su importancia para la implementación del acuerdo de paz y en el desarrollo del país. Reconoce la necesidad de que las comunidades ejerzan el control de la toma de decisiones sobre asuntos que puedan afectar sus tierras, territorios y recursos, y proporciona garantías para el pleno ejercicio de sus derechos humanos y colectivos, incluida la obligación del Estado de garantizar el derecho a la consulta libre, previa e informada, así como el derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición¹⁶. Después del Acuerdo, el cuerpo de representación más formal es la ‘Instancia Étnica’, pero ha tenido dificultades para despegar. La “Comisión Étnica” es, en la práctica, un organismo mucho más activo y de amplia base para la participación étnica.

El acuerdo de paz, junto con el Plan Nacional de Desarrollo (PND)¹⁷ de Colombia 2014-2018, configura un nuevo modelo de desarrollo a ser implementado en la era posterior al conflicto. El PND propuso un nuevo enfoque de desarrollo territorial para reducir los grandes desequilibrios territoriales, incluyendo objetivos territoriales para reducir las disparidades en los niveles de vida. Estos objetivos fueron transferidos al acuerdo de paz¹⁸ como una forma de formalizar los derechos a la tierra para las poblaciones vulnerables y lograr un desarrollo territorial inclusivo. El compromiso para una Reforma Rural Integral (Capítulo 1) identifica el tema de la propiedad de la tierra como una de las causas históricas del conflicto y uno de los principales desafíos a abordar en el contexto posterior al conflicto. Se espera que el acuerdo de paz introduzca mejoras importantes en términos de derechos a la tierra y restitución para las comunidades afrocolombianas e indígenas, un proceso que ha quedado inconcluso desde que estos derechos fueron formalmente incorporados en la Constitución de 1991.

Las consecuencias del conflicto armado han tenido los más graves efectos en las comunidades indígenas y afrocolombianas, que representan el 73% de las víctimas del desplazamiento forzado¹⁹. Esto ha contribuido al debilitamiento de sus identidades culturales, enraizadas en el sentido de comunidad y su relación con la tierra y el medio ambiente²⁰. Las poblaciones indígenas y

afrocolombianas de Colombia²¹ son grupos históricamente relegados que han sufrido marginación social, política, legal y económica antes y durante el conflicto. Han sido víctimas de ocupaciones ilegales de tierras utilizadas para el cultivo de coca²², la minería ilegal, la ganadería y la expansión agrícola (aceite de palma)²³, desplazándolas de territorios de importancia estratégica para asegurar sus medios de subsistencia, que han amenazado su identidad y sostenibilidad.

Históricamente, Colombia ha tenido un enfoque paradójico hacia las comunidades indígenas y afrocolombianas. Por un lado, la Constitución colombiana de 1991 incluye una legislación bastante progresista sobre los derechos indígenas que reconoce la “diversidad étnica y cultural” del país, estipulando que la extracción de recursos no debe dañar a los pueblos indígenas y que las tierras comunales de comunidades indígenas y afrocolombianas son “inalienables, inextinguibles e inmune a las incautaciones”. También reconoce el derecho al Consentimiento Libre Previo e Informado (CLPI) para proyectos de desarrollo y establece entidades territoriales indígenas para garantizar la autonomía legal, política, cultural y económica. Pero, por otro lado, la realidad muestra que las comunidades indígenas y afrocolombianas están excluidas tanto de la economía formal como del sistema político, lo que dificulta que sus voces sean escuchadas en los procesos de toma de decisiones. Casi el 28% de las poblaciones indígenas en Colombia viven en la pobreza extrema.²⁴

Del mismo modo, la población afrocolombiana continúa sufriendo de racismo y exclusión, que está profundamente enraizada en los legados del colonialismo y la esclavitud. Esto refuerza la brecha entre las élites de Colombia y estas comunidades marginadas, excluyendo a estas últimas de las estrategias y políticas de desarrollo del país. Además, estos grupos viven en áreas rurales donde el estado tiene poca o ninguna presencia en términos de garantizar la provisión de servicios básicos.

El proceso de construcción de la paz también podría brindar oportunidades para fortalecer el crecimiento ecológico e introducir políticas económicas sostenibles para proteger el medio ambiente y avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que se integran en el PND de Colombia para 2014-18. Esto incluye el objetivo para reducir la deforestación en un 27% por debajo de los niveles de 2013.²⁵ Sin embargo, aunque la retirada de las FARC indica la eliminación de algunos de los factores que impulsan la degradación del medio ambiente, también significa que las áreas anteriormente consideradas inaccesibles se han abierto. Es probable que esto conduzca a que nuevas poblaciones se establezcan en las antiguas zonas de conflicto, y que la infraestructura y otras industrias, como la agricultura y la minería, se expandan hacia áreas ambientalmente sensibles. Esto a su vez podría conducir a la degradación ambiental, como la deforestación y la escasez de agua, que amenazan no solo el medio ambiente, sino también la estabilidad social y económica. Es necesario lograr un equilibrio sensible sobre cómo priorizar las demandas competitivas de tierra, al mismo tiempo que se protegen las áreas de alto valor de conservación²⁶ y los territorios ancestrales de los pueblos indígenas y afrocolombianos²⁷.



GRUPOS MARGINADOS EN PRIMERA LÍNEA Y BOSQUES

El conflicto armado entre el gobierno, los paramilitares y la guerrilla tuvo lugar en gran medida en los territorios colectivos de grupos étnicos. Una gran parte de los territorios ancestrales y colectivos de las comunidades indígenas y afrocolombianas se encuentran en los bosques. Más de 37 millones de hectáreas de tierra se encuentran bajo propiedad colectiva, lo que representa más del 50% de los bosques del país. Hoy, Colombia es uno de los países de América Latina con el mayor porcentaje (34%) de tierras nacionales reservadas para pueblos indígenas y otras comunidades rurales.²⁸ Estos territorios se encuentran principalmente en la cuenca amazónica y la región del Pacífico, las sabanas naturales de la Orinoquia, los ecosistemas alto-andinos, los valles bajos interandinos, las llanuras del Caribe y en la Sierra Nevada de Santa Marta. Este reconocimiento fue el resultado de varios años de luchas para exigir derechos territoriales dirigidos por los pueblos indígenas y afrocolombianos para lograr el reconocimiento legal del Estado colombiano. La seguridad de la tenencia de la tierra sigue siendo crucial para ellos para proteger sus propias fuentes de sustento y garantizar su supervivencia como comunidades colectivas, manteniendo el vínculo entre su identidad y los territorios donde viven.

Existen dos tipos de propiedad colectiva: los “resguardos” son territorios legalmente reconocidos para los pueblos indígenas, y los territorios colectivos son el término legalmente reconocido para las comunidades afrocolombianas. Ambos se encuentran en casi todos los ecosistemas del país, con una mayoría ubicada en la cuenca del Amazonas y las regiones del Pacífico, reconocidas como áreas de gran diversidad biológica y abundancia de agua dulce. Para las comunidades, el territorio es mucho más extenso de lo que actualmente reconoce el estado ya que existe una legítima posesión ancestral e histórica de sus tierras.²⁹ Colombia, como nación multiétnica y multicultural, ha establecido que las comunidades indígenas y afrocolombianas tienen el derecho de decidir sobre sus territorios.³⁰ En este sentido, el reconocimiento de sus derechos territoriales es fundamental, como señala el Tribunal Constitucional: “sin el reconocimiento de los derechos territoriales, sus derechos a la identidad y autonomía cultural son meros reconocimientos formales”³¹.

Estos territorios boscosos, que durante siglos permanecieron aislados y olvidados, ahora son reconocidos como valiosos, con recursos naturales estratégicos, una situación que ha puesto en peligro a los pueblos que son objeto de violencia y amenazas relacionadas principalmente con el objetivo de controlar las tierras y los recursos naturales. En áreas donde el conflicto era más intenso, los recursos naturales fueron explotados incontrolablemente, promoviendo economías ilegales, como la minería³², la tala, el tráfico de vida silvestre y el cultivo de coca, que han dañado el medio ambiente³³ y disminuido los derechos de los pueblos y comunidades que históricamente ocuparon esas tierras³⁴. Al mismo tiempo, la economía orientada a la exportación de Colombia, que depende del petróleo, el carbón, oro, los productos agrícolas y de ganadería, impulsó un modelo económico que depende de los agronegocios y las industrias extractivas. Además, de acuerdo con el Atlas de Justicia Ambiental³⁵, Colombia tiene los mayores conflictos socioambientales registrados en la región, en gran parte debido a actividades como la minería o la explotación de hidrocarburos.

Todos estos factores han contribuido a la deforestación y la destrucción de los ecosistemas en áreas de gran biodiversidad.³⁶ Los bosques colombianos representan el 10% de la biodiversidad del planeta. Según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), la deforestación en la Amazonía colombiana y la región andina causó una pérdida de 6,206,984 hectáreas de bosque durante el conflicto (5.4% del territorio total de Colombia)³⁷. Se estima que 1 millón de acres fueron destruidos en el conflicto, particularmente en el área de los Andes Centrales, que se ha relacionado con una devastadora crisis hidroeléctrica en el país³⁸.

De acuerdo con el gobierno colombiano, hay siete principales causas de la deforestación en Colombia: la extensión de la frontera agrícola y ganadera; cultivos ilícitos, en particular coca; asentamiento y desplazamiento de poblaciones; proyectos de infraestructura; minería; uso comercial o personal de madera, e incendios forestales³⁹. En 2015, aproximadamente 124,000 hectáreas fueron deforestadas en Colombia, que el gobierno atribuyó a la minería ilegal, los cultivos ilícitos, la tala ilegal y los incendios forestales. La guerra ha desempeñado un papel importante como impulsor de la deforestación, con aproximadamente el 85% de las primeras advertencias de deforestación registradas en zonas de conflicto en el segundo semestre de 2015. Una gran parte de la extracción informal de oro se lleva a cabo en territorios ocupados por indígenas o afrocolombianos comunidades. Además, a partir de octubre de 2015, se estima que el 15% de las plantaciones de coca ilícitas se encontraron en las propiedades colectivas de los pueblos afrocolombianos y el 11% en las reservas indígenas. Existe el peligro de que los actores criminales dominen las áreas donde la minería, el cultivo ilegal de coca o la tala son predominantes, así como también las actividades económicas legítimas que tienen lugar en las zonas afectadas por el conflicto, a expensas del medio ambiente⁴⁰.

Colombia y los derechos territoriales

La extrema concentración de la tierra, en términos de tenencia de la tierra y uso de la tierra, fue la raíz del conflicto armado que ahora está llegando a su fin después de más de cinco décadas. Más de siete millones de personas fueron desplazadas a la fuerza por el conflicto⁴¹ y se incautaron o abandonaron más de 8,3 millones de hectáreas de tierra⁴². Colombia ahora tiene la mayor concentración de tenencia de tierras en América Latina. Según el censo de Colombia de 2014, el uno por ciento de las propiedades más grande de tierras agrícolas tiene el 81% de la tierra, dejando solo el 19% de la tierra distribuida entre el 99% restante de las granjas⁴³.

Esta desigualdad se ha vuelto más extrema en el último medio siglo. Las grandes propiedades ahora ocupan más territorio y su tamaño promedio ha crecido exponencialmente, mientras que las pequeñas propiedades abarcan incluso menos territorio, ya que su tamaño promedio ha disminuido. Casi un millón de granjas pequeñas ahora tienen menos tierra disponible en promedio que cada vaca criada en las grandes haciendas ganaderas del país. Las mujeres controlan solo el 26% de las tierras, que son más pequeñas y tienen menos acceso a maquinaria, crédito y asistencia técnica que las de los hombres⁴⁴. Se estima que 800,000 hogares rurales que dependen de la agricultura no tienen tierra en absoluto.⁴⁵

También hay una marcada dualidad en el uso de la tierra: las pequeñas granjas producen principalmente alimentos, mientras que las grandes fincas tienen vastas áreas que no son productivas o dedicadas a la ganadería extensiva, así como al monocultivo industrial para la exportación. Esta estructura de tenencia bipolar continúa impulsada por políticas que buscan atraer inversiones en agronegocios a gran escala y extracción de recursos naturales, como la ley para crear y regular Zonas de Interés para el Desarrollo Económico y Social en Zonas Rurales (ZIDRES).⁴⁶ Sin embargo, tales políticas, que pueden conducir a una mayor concentración de tierra⁴⁷, chocan con un enfoque alternativo al desarrollo que prioriza un acceso y control más equitativo de la tierra y otros medios de producción, en lugar de buscar reemplazar grandes propiedades improductivas con una mayor acumulación de tierras para explotación más intensiva de los recursos naturales.

Una reforma rural integral, se encuentra al frente del Acuerdo de Paz de 2016 entre el gobierno y las FARC, que aspira a una distribución más equitativa de la tierra. Como resultado, se esperan procesos de redistribución de tierras durante los próximos 12 años que involucran 10 millones de hectáreas (3 millones recientemente concedidos de forma gratuita y 7 millones legalizadas con título), el 8.8% de la superficie terrestre del país, además del retorno de tierra despojada a través de la Ley 1448 de 2011 para Víctimas y Restitución de Tierras.⁴⁸ Sin embargo, aún existen múltiples desafíos para cumplir con estos compromisos, que por sí solos aún no abordan por completo la extrema desigualdad en el acceso a la tierra. Hasta la fecha, apenas se han resuelto el cinco por ciento de las 109,000 solicitudes de restitución, y sigue siendo cuestionable si habrá tierra disponible para cumplir con los compromisos de redistribución, y mucho menos las necesidades reales. Sin embargo, dicho en simples palabras por Edilia Mendoza, líder de la Plataforma de Mujeres Rurales de Colombia, “si no tenemos tierra, no tenemos paz”⁴⁹.

Varios conflictos sobre el uso de la tierra todavía están presentes en varias regiones del país, donde familias campesinas siguen luchando por acceder a tierras ocupadas por grandes intereses de agronegocios, y las comunidades indígenas y afrocolombianas siguen luchando por proteger sus territorios –donde solo algunos territorios son formalmente reconocidos-- de los poderosos intereses de la agroindustria, el petróleo y la minería. Las comunidades indígenas reclaman la formalización de 4 millones de hectáreas adicionales, las cuales aún no se han titulado⁵⁰. Líderes comunitarios y defensores de los derechos humanos siguen siendo objeto de violencia y hostigamiento relacionados con conflictos territoriales: la defensoría de Colombia documentó 156 asesinatos durante 14 meses (hasta marzo de 2017), la mayoría de ellos activistas rurales donde al menos el 25 por ciento eran dirigentes indígenas.⁵¹

La completa implementación de una reforma rural integral, parte del compromiso del Acuerdo de Paz de 2016, es necesaria, aunque no suficiente, para consolidar la paz en Colombia. El Acuerdo se compromete a sentar las bases para la transformación estructural del campo⁵², que es esencial para abordar la extrema desigualdad. Sin embargo, el decreto ejecutivo inicial para implementar los compromisos de acceso a la tierra -a través del Fondo de Tierras- se quedó corto en algunos aspectos y está siendo cuestionado⁵³. Pero si entra en efecto, ayudaría a que se haga disponible más tierra para la creación y la expansión de las reservas indígenas. La completa implementación del compromiso de crear un actualizado y completo registro de tierras puede ayudar a informar mejor las políticas para abordar de manera efectiva la extrema desigualdad de la tierra. La participación de la sociedad civil en el seguimiento de estos procesos es esencial para garantizar el reconocimiento y la protección de los derechos de las comunidades de pequeños propietarios, indígenas y afrodescendientes sobre sus tierras y territorios.

Contribución de Stephanie Burgos y Andrés Fuente, Oxfam

II. El Banco Mundia y Colombia

EL PORTAFOLIO RECIENTE DEL BANCO MUNDIAL EN COLOMBIA

El Banco Mundial es una de las fuentes de financiamiento y asistencia técnica más grande del mundo para los países en desarrollo y ha brindado asistencia a Colombia desde 1949.⁵⁴ Actualmente Colombia es el séptimo prestatario más grande del Banco Mundial a través de su institución de préstamos para países de medianos ingresos, el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRF), con US \$ 9.6 mil millones en deuda pendiente de pago a marzo de 2018, y un promedio de nuevos compromisos anuales de \$ 1.5 mil millones durante el año fiscal 2015-17.⁵⁵ El portafolio actual incluye 20 operaciones activas del BIRF y dos proyectos a través del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) auspiciado por el Banco, por un total de US \$ 2.8 mil millones en compromisos netos. A través de fondos fiduciarios administrados por el Banco Mundial, se invierten US \$ 71 millones adicionales en diversos sectores.

El Banco Mundial y sus gobiernos clientes utilizan el proceso del Banco de participación con el país para planificar actividades de desarrollo, el cual incluye el Diagnóstico Sistemático del País (SCD por sus siglas en ingles) y el Marco de Asociación con el País (CPF por sus siglas en ingles), que son los principales instrumentos para la participación del Banco en los países. El SCD es un instrumento analítico que identifica oportunidades y restricciones dentro del país y prioriza áreas de apoyo donde el Banco puede ofrecer la mayor adicionalidad. El CPF es un documento de estrategia de cuatro a seis años que el Banco Mundial desarrolla a través de consultas con las partes interesadas y en colaboración con el gobierno para orientar sus actividades y proyectos operacionales en el país prestatario.⁵⁶ El CPF 2016-21 del Banco para Colombia se basa en tres pilares estratégicos: 1) “Fomento de un desarrollo territorial equilibrado;” 2) “Mejoramiento de la inclusión social y la movilidad mediante una mejor prestación de servicios;” y 3) “Apoyo a la sostenibilidad fiscal y la productividad”.⁵⁷

El primer pilar se basa en los hallazgos del SCD 2015, que identificó una “insuficiente gestión de bosques y tierras en áreas de postconflicto” como uno de los desafíos clave para un crecimiento inclusivo y sostenible. El CPF señala que “los derechos de propiedad de la tierra distorsionados” son un desafío importante en el desarrollo territorial posterior al conflicto, donde las altas disparidades regionales sugieren que grandes grupos de la población están excluidos del desarrollo. Los compromisos bajo el pilar sobre desarrollo territorial incluyen el apoyo del gobierno para implementar herramientas de planificación, tales como espacialmente integrados Planes de Ordenamiento Territorial y un catastro ‘multipropósito’ de tierras rurales y urbanas. También apunta a apoyar la estrategia de crecimiento verde de Colombia, mejorando la capacidad de gestión de recursos naturales en regiones seleccionadas. Los temas relacionados con el bosque se vinculan con este pilar; sin embargo, no existe un objetivo específico fuera de los propios

compromisos de Colombia a través de su Plan Nacional de Desarrollo. La SCD señala que la tasa de pérdida de bosques sigue siendo motivo de preocupación e identifica la expansión de las fronteras agrícolas y ganaderas como una particular amenaza, resultando en la destrucción de alrededor de 2,400 m2 de bosques cada año.

Los problemas observados en relacionados con la distribución desigual de la tierra no son nuevos; los mismos fueron identificados como un obstáculo clave para el desarrollo económico y social ya en la década de 1950.⁵⁸ En 1994, el Banco Mundial inició el programa de Reforma Agraria Asistida por el Mercado (MALR por sus siglas en ingles), con Colombia como el primer país en institucionalizar dichas las reformas. La teoría principal detrás del MALR era que las reformas agrarias del gobierno eran ineficientes, y que sería más beneficioso crear mercados de tierras funcionales a través de incentivos a compradores para negociar acuerdos voluntarios directamente con los vendedores. El papel del gobierno se limitaría a apoyar el proceso, por ejemplo, mediante el otorgamiento de subvenciones para agricultores pobres.⁵⁹ Si bien MALR ha influido en los debates sobre políticas de tierras, el programa fue criticado en varios frentes y en gran parte se considera que no ha logrado sus objetivos.⁶⁰ ⁶¹ ⁶² ⁶³ ⁶⁴ Recientemente, una Nota de Política de Tierras Rurales de Colombia del Banco Mundial de 2010 solicitó una actualización del sistema catastral, y en 2013 el Banco Mundial financió el Marco de Evaluación de Gobernanza de Tierras.⁶⁵ Más recientemente, a principios de marzo de 2018, el presidente Juan Manuel Santos firmó un acuerdo de subvención de \$ 20 millones con la Iniciativa del Fondo de Biocarbono del Banco Mundial para Paisajes Forestales Sostenibles (ISFL por sus siglas en ingles) para lanzar el Programa Paisajístico Integrado Sostenible para “mejorar la planificación del uso de la tierra, proteger paisajes incluyendo bosques, y brindar asistencia técnica para que los negocios de ganado, palma de aceite y silvicultura comercial transicionen a modelos de producción sostenibles y competitivos” en la región de Orinoquía.⁶⁶ Queda por ver cómo el programa se alineará con las reformas de gestión de la tierra emprendidas como parte de las acciones acordadas por el DPF que se describen a continuación.

FINANCIAMIENTO DE POLÍTICA DE DESARROLLO COMO INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO

DPF es un instrumento de préstamo de desembolso rápido del Banco Mundial destinado a abordar los “requisitos de financiación del desarrollo reales o previstos”. En contraste con el instrumento de Financiamiento de Proyectos de Inversión (IPF por sus siglas en ingles), que financia actividades gubernamentales de infraestructura física o social, DPF proporciona “financiamiento de presupuesto general no asignado” para un programa de políticas y

acciones institucionales que pueden influir, por ejemplo, en los flujos de inversión. El finalizar un conjunto de políticas y acciones institucionales mutuamente acordadas, o ‘acciones previas’, es una de las condiciones legales para el desembolso de fondos bajo el DPF.⁶⁷ Las operaciones de DPF generalmente tienen un lapso de tiempo de no más de 12 meses, pero pueden ser parte de una serie.⁶⁸ En el año fiscal 2017, el Banco Mundial financió operaciones de DPF por valor de casi US \$ 9.6 mil millones, representando el 23% de los préstamos del Banco a través de su institución para préstamos a países de mediano ingreso, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Desarrollo (IDA).⁶⁹

El DPF fue creado por el Banco en 2004 al fusionar Préstamos de Ajuste Sectorial (SECALs por sus siglas en ingles), Préstamos de Ajuste Estructural (SAL por sus siglas en ingles) y otros instrumentos.⁷⁰ Con la finalización del orden internacional de Bretton Woods y el surgimiento de un mundo multipolar, los DPF fueron creados para reflejar mejor la relación contemporánea entre el Banco Mundial y los países de medianos ingresos. A diferencia de los préstamos de ajuste estructural, que estaban fuertemente condicionados a las reformas orientadas al mercado que implementaría el estado prestatario, el DPF implica completar acciones previas como condición para el desembolso de préstamos que se acuerdan mutuamente entre el Banco Mundial y los gobiernos. En este sentido, es posible argumentar que los DPF sirven de vehículo para que los gobiernos prestatarios sigan agendas de políticas que reflejen sus propias prioridades estratégicas (que no están necesariamente alineadas con las prioridades de los grupos y pueblos vulnerables).

El diseño flexible del DPF refleja, en última instancia, una relación compleja entre el Banco Mundial y los países prestatarios mediante la promoción de esquemas “beneficiosos para todos” y para ambas entidades. Por un lado, DPF es una herramienta de financiamiento instrumental para que el Banco Mundial apoye las agendas de desarrollo en los países prestatarios y obtenga una ganancia significativa al prestar grandes cantidades de dinero rápidamente, con costos de preparación y ejecución relativamente bajos en comparación con otros instrumentos crediticios. Por otro lado, los DPF sirven como un vehículo para que los gobiernos de los países de medianos ingresos reciban, en un corto período, grandes cantidades de dinero para implementar reformas institucionales y políticas que les permitan perseguir sus agendas políticas. Estas reformas de política tienden a apoyar un programa de políticas o acciones institucionales para mejorar el clima de inversión en los países prestatarios. La inversión está ampliamente definida por el Banco Mundial para incluir el gasto “no solo para ampliar la base productiva de un país, sino también para hacerlo más productivo. La inversión incluye capital físico y humano, así como también un gasto que sustituye directamente los requisitos de inversión futura, como el gasto en operaciones mejoradas y mantenimiento”⁷¹.

Una de las principales críticas de las operaciones de DPF es que no están sujetas a normas apropiadas y sólidas o políticas de salvaguardas, como las que se aplican al

financiamiento de proyectos de inversión. Las operaciones de DPF se rigen por una Política del Banco (Política Operativa 8.60)⁷², que depende en gran medida de los propios procesos y sistemas del prestatario. Según el Grupo de Evaluación Independiente (IEG por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, “hay poca orientación sobre cómo llevar a cabo una evaluación útil y significativa de capacidades y un análisis de brechas de los sistemas de gestión de riesgo país”⁷³. Si bien hay orientación sobre cómo identificar riesgos, falta información sobre qué acciones tomar si se identifican riesgos. Además, si bien, por ejemplo, una evaluación ambiental podría describir las características generales de la gestión ambiental, los enlaces a acciones políticas específicas respaldadas por el DPF es posible que no sean adecuadamente cubiertas o comprendidas. Esto se debe a que los sistemas de gestión ambiental generalmente se organizan en función a características físicas y recursos⁷⁴ en lugar de temas de gobernanza; sin embargo, los DPF están dirigidos a temas de gobernanza (a menudo la característica más desafiante de la gestión ambiental).⁷⁵ Los vínculos con los riesgos sociales son aún más complicados, ya que a menudo no hay un departamento gubernamental específico que se ocupe de estos riesgos.⁷⁶ El Banco Mundial ha desarrollado informes sobre el uso de Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE), actualmente denominadas Evaluaciones Ambientales y Sociales Estratégicas (EASA) como herramientas específicas que se ajustan mejor a las implicaciones ambientales y sociales de las políticas y las reformas institucionales. Sin embargo, no se usan como parte de un conjunto de herramientas para evaluar las implicaciones ambientales y sociales de las reformas de políticas en los contextos de DPF.

Esto es particularmente problemático cuando se trata de evaluar los impactos sociales y ambientales. La política establece que cualquier “posible efecto significativo” en la pobreza y consecuencias sociales (especialmente en los pobres y los grupos marginados) o en el medio ambiente, los bosques u otros recursos naturales deben ser descritos en el documento del programa junto con una evaluación de los sistemas disponibles para reducir dichos impactos, así como también cualquier mejora necesaria.⁷⁷ Sin embargo, una revisión realizada en 2015 por IEG de la gestión de los riesgos sociales y ambientales en DPFs señaló que no hay una orientación clara sobre lo que constituye “posibles efectos significativos”. Es importante destacar que la revisión del IEG encontró que el personal del Banco con frecuencia los denominaba “efectos directos a corto plazo”.⁷⁸ Dejando de lado importantes consideraciones de efectos indirectos o de más largo plazo. La revisión del IEG también indica que después de la implementación de una acción de política, no existe un sistema formal y claro en el Banco para monitorear y evaluar los riesgos ambientales y sociales y su posible mitigación en el DPF.⁷⁹ Además, la retrospectiva del DPF 2015 del Banco Mundial reveló que solo un tercio de las acciones previas evaluadas incluía una discusión “adecuada” sobre cualquier efecto ambiental significativo.⁸⁰

Otro problema se relaciona con las consultas. En su política para DPF, el Banco Mundial aconseja a los países el “consultar con y comprometer la participación de los principales interesados en el país en el proceso de

formulación de sus estrategias de desarrollo”, incluso con “grupos sociales directamente afectados por las operaciones”. Los “arreglos para las consultas y la participación relevante para la operación, y los resultados del proceso participativo” deben ser delineados en el documento del programa DPF. Además, “el trabajo analítico relevante realizado por el Banco Mundial, en particular sobre la pobreza e impactos sociales y sobre los aspectos ambientales” deben hacerse público como parte del proceso de consulta.⁸¹ Sin embargo, la evidencia muestra que las consultas son de calidad variable porque estos procedimientos se basan en el marco constitucional y legislativo de los países, por lo que las experiencias cambian de un país a otro. La preocupación es que el Banco Mundial no ofrece estándares mínimos para las consultas con una orientación clara sobre cómo proceder en estos casos.

Además, desde la perspectiva de la sociedad civil, la distinción entre DPF e IPF no siempre es clara, lo que puede limitar una participación constructiva que podría contribuir a un mejor diseño, en particular con respecto a los aspectos sociales y ambientales. En las palabras del IEG, la sociedad civil “encuentra con frecuencia que el diseño del DPF es una caja negra, donde se hace pública poca información solo hasta que se aprueba la operación y las reformas ya se han implementado”⁸².

Otro problema identificado por el IEG como problemático es el corto lapso de tiempo para muchos DPFs, lo que significa que el monitoreo y evaluación (M&E) es inherentemente difícil debido a “la desconexión entre el tiempo sustancial necesario para observar los resultados y el breve tiempo después del cual las operaciones son evaluadas.”⁸³ Esto limita el valor de los documentos estándares de M&E del Banco Mundial tales como los Informes de Estado de Implementación (ISR por sus siglas en ingles) y los Informes de Finalización de la Implementación (ICR por sus siglas en ingles). Esto también significa que la rendición de cuentas, incluyendo acceso a reparaciones, es limitada, ya que el mecanismo de rendición de cuentas del Banco Mundial, el Panel de Inspección, no puede revisar quejas relacionadas con préstamos que se han cerrado o que desembolsaron más del 95%. Esto deja una ventana muy corta para que las comunidades afectadas puedan probar cualquier daño real o anticipado causado por una operación de DPF.⁸⁴

Según la revisión de IEG de 2013 del apoyo del Banco Mundial al sector forestal, los DPFs fueron uno de los principales instrumentos utilizados para reformas de política forestal entre 2002 y 2011.⁸⁵ Un caso histórico de DPF fue llevado al Panel de Inspección en 2005. El caso, fue una reclamación de pueblos indígenas pigmeos, con relación a una reforma de concesiones madereras del Banco Mundial emprendida específicamente a través de un Subsidio para Apoyo Transicional de Recuperación Económica (TSERO por sus siglas en ingles). El TSERO buscó mejorar la gobernanza en el sector forestal mediante la introducción de un marco regulatorio para las concesiones de tala industrial en los bosques lluviosos tropicales del país. Si bien la evaluación del Banco determinó que el Proyecto no tendría efectos sociales o ambientales significativos, los Pigmeos argumentaron que existía el riesgo de que el DPF

podiera causar un daño irreversible a los bosques en los que viven y de los que dependen, y que, además, no habían sido consultados.⁸⁶

Sobre la base de su investigación, el Panel de Inspección expresó especial preocupación por la falla del Banco de “incluso de identificar la existencia de los pueblos pigmeos” en el área del proyecto. El Panel cuestionó si el DPF había sido el instrumento adecuado para usar dados los riesgos sociales y ambientales asociados con el sector forestal en la República Democrática del Congo, y señaló que el DPF “elude efectivamente las políticas de salvaguarda ambiental y social que se aplican a los proyectos”. Concluyó que “una evaluación precisa y por adelantado de los impactos ambientales y sociales es importante para los DPLs,” pero que el sistema en uso “es defectuoso”.⁸⁷

DPF y bosques

Un análisis de 2005 del Banco Mundial señaló que, si bien el DPF “tiene el potencial de producir resultados altamente positivos para los bosques y la gente del bosque”, también podría “indirecta e inadvertidamente, conducir a impactos adversos”. El análisis reconoció además que los vínculos entre “reformas institucionales y de política bajo [DPFs], y los resultados a nivel del bosque probablemente sean difusos, indirectos y altamente variables de una situación a la siguiente”.⁸⁸

Si bien la política del DPF establece que el documento del programa del Banco debe evaluar los posibles efectos significativos en el medioambiente, los bosques y otros recursos naturales de un país, que son causados por políticas nacionales específicas respaldadas por una operación DPF, la revisión del IEG de 2013 señaló que la falta de las salvaguardas “inhibieron la capacidad del Banco de aplicar una evaluación de riesgos rigurosa y medidas de mitigación relacionadas en su cartera de concesión de [madera industrial]”.⁸⁹

Los impulsores directos e indirectos de la deforestación también han sido relacionados con DPFs. Una serie de informes de 2017, publicados por el Centro de Información del Banco junto con socios locales, identificaron riesgos potenciales para los bosques a través de DPFs en cuatro países, vinculados a la promoción de infraestructura a gran escala, minería y asociaciones público-privadas (APP), tales como para el petróleo, el gas, la energía hidroeléctrica a gran escala y las carreteras.⁹⁰ Por ejemplo, en Mozambique, el apoyo de un DPF se orientó hacia una mayor inversión en la minería de carbón, a pesar de los riesgos de la deforestación.⁹¹ En Indonesia, un DPF destinado a aumentar la inversión privada en infraestructura corría el riesgo de aumentar la deforestación a pesar del hecho de que gran parte del desarrollo de la infraestructura se lleva a cabo en regiones ricas en bosques.⁹² En ambos casos, el Banco no consideró adecuadamente los riesgos relacionados con los bosques en sus evaluaciones.

PRÉSTAMOS PARA LAS Políticas DE Desarrollo DPL

EL BANCO MUNDIAL Y LOS DPL



SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DEL CRÉDITO DEL BANCO MUNDIAL DPL COLOMBIA TERRITORIAL



FIGURA N2:

Resultados de las presentaciones del taller "Análisis de los impactos del préstamo del Banco Mundial para Políticas de Desarrollo Territorial en Colombia" Bogotá, Colombia 20 de febrero, 2018

III. CASO DE ESTUDIO: El préstamo para la política de desarrollo territorial de Colombia

CONTEXTO Y EL PRESTAMO DPF TERRITORIAL

El gobierno y los ciudadanos colombianos enfrentan varios desafíos en su transición a un estado de paz. El contexto posterior al conflicto en Colombia requiere una gran capacidad institucional y esfuerzos financieros del gobierno colombiano. Un requisito importante es en relación a los costos asociados con la agenda de construcción de la paz. Según los datos oficiales, los costos de implementación del acuerdo oscilan entre aproximadamente el 0,9% y el 0,7% del PIB (alrededor de US \$ 2.5 mil millones) anuales durante los próximos 15 años.⁹³ En los últimos años, los Bancos de Desarrollo Multilateral (BMD) han aprobado varios préstamos para Colombia. Por ejemplo, desde noviembre de 2016, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha aprobado 29 préstamos a Colombia por un monto total de US \$ 1.2 mil millones.⁹⁴⁻⁹⁵ De 2005 a 2017, Colombia recibió 22 préstamos DPFs del Banco Mundial por un total de \$ 9.2 mil millones. A partir de abril de 2018, solo un DPF, por \$ 500 millones, estaba activo.⁹⁶ Además, ambos bancos están desarrollando operaciones para financiar la implementación del catastro multipropósito.⁹⁷

En diciembre de 2016, diez días después de que el Congreso de Colombia ratificara el acuerdo de paz con las FARC, el Directorio del Banco Mundial aprobó una nueva operación DPF por € 716.5 millones (aproximadamente US \$ 800 millones) para el DPF de Desarrollo Territorial de Colombia, el primer DPF en una serie de dos.⁹⁸ Poco más de una semana después, todos los fondos habían sido desembolsados. Aunque esta es una práctica común para

los DPF como un instrumento de apoyo presupuestario, esta es una gran preocupación en términos de transparencia y participación. Las negociaciones entre el gobierno y el Banco Mundial comenzaron meses antes de que el DPF se hiciera público y se aprobara, ya que las ocho "acciones previas" acordadas debían completarse como condición para el desembolso. Sin embargo, para cuando los ciudadanos colombianos y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se enteraron del DPF, las negociaciones entre las partes habían terminado y las organizaciones no tenían oportunidad de desafiar las decisiones de política acordadas relacionadas con el préstamo.

Las ocho reformas de política acordadas mutuamente que el Banco Mundial requirió que el gobierno colombiano completara para desembolsar el préstamo se basan en dos pilares, que se basan en el CPF de Colombia, el PND y el Acuerdo de Paz:

Pilar I: Fortalecimiento de los sistemas e instituciones de gestión de la tierra;

Pilar II: Mejora de la información fiscal, priorización de inversiones y fortalecimiento de la gestión financiera del gasto subnacional.

Si bien este DPF sienta las bases institucionales para la mejora de la gestión territorial, la planificación territorial y la eficiencia de la asignación de recursos a nivel local, dado que un DPF brinda apoyo presupuestario general no asignado, no existe correspondencia directa entre las acciones previas y la asignación de los fondos. En CONPES⁹⁹ 3334 (2005), el gobierno colombiano enfatizó la importancia

de este tipo de préstamos bancarios multilaterales de desarrollo con apoyo presupuestario de "destinación libre" para que el país financie su déficit fiscal.¹⁰⁰ Dada la falta de transparencia sobre cómo se asigna el dinero del DPF dentro del presupuesto de Colombia, no es posible evaluar si los beneficios del préstamo son mayores que los costos.¹⁰¹

La evaluación del DPF Territorial realizada por el Banco Mundial no previó ningún impacto social o ambiental negativo importante relacionado con el préstamo. En el documento del programa, el Banco concluyó que las políticas vinculadas al Pilar I "probablemente tengan efectos positivos promoviendo una reducción de las desigualdades socioeconómicas regionales a través de una mejor gestión y planificación territorial a nivel subnacional, una mejor prestación de servicios públicos y bienes públicos locales, así como desarrollando y protegiendo los derechos de propiedad locales".

Además, consideró que las acciones previas respaldadas por el DPF "probablemente no tendrán efectos negativos significativos en el medio ambiente, los bosques y otros recursos naturales" y concluyó que "los efectos netos directos e indirectos así como generales del DPF serían positivos" o neutrales. Al mismo tiempo, la calificación general de riesgo que el Banco Mundial asignó al proyecto fue "moderada". Esta calificación es contundente ya que apunta a los efectos secundarios impredecibles, o no completamente entendidos, de las acciones previas.

En cuanto a la consulta con las partes interesadas clave, el documento del programa DPF hace referencia a un "complejo proceso de consultas" vinculado al PND, pero no

proporciona más información o evidencia con respecto a quién fue consultado, cómo y sobre qué. Esta aserción hecha por el documento del programa DPF debe ser respaldada con evidencia e información.

COMUNIDADES ÉTNICAS Y EL CATASTRO MULTIPROPÓSITO

Acción previa 1: El Gobierno ha aprobado una política integral de **catastro de propiedad**¹⁰², que: i) redefine las funciones y responsabilidades de las instituciones y los niveles de gobierno para separar las responsabilidades regulatorias y de implementación; ii) Define estándares y metodologías para la topografía, registro y valoración de propiedades para transformar el catastro fiscal en uno de propósitos múltiples; y iii) Manda la actualización de la información catastral de todas las parcelas de tierra en Colombia.

La política de catastro de propiedad hace referencia al CONPES 3859, que fue aprobado en junio de 2016. Según el Banco, se espera que el CONPES 3859 brinde "las condiciones propicias para el diseño, la implementación, el uso y el mantenimiento de un catastro multipropósito por primera vez". La nueva política requiere diseñar y establecer dentro de un período de diez años (2016-25) un sistema catastral multipropósito que "(i) caracterizará adecuadamente las condiciones físicas del territorio bajo una metodología sistematizada y estándar, (ii)) garantizar la alineación completa entre la información de propiedad física y legal, (iii) documentar y registrar valores de tierras

relacionados con el mercado para habilitar mercados de tierras funcionales, y (iv) incorporar disposiciones para garantizar la sostenibilidad técnica, financiera e institucional a largo plazo “.¹⁰³

Esto significa que el CONPES 3859 servirá como la guía principal para orientar la Ley de Estatuto Catastral, que es una de las acciones previas indicativas, que desencadenará el segundo DPF Territorial. En otras palabras, el GoC acordó en la acción previa 1 del acuerdo de préstamo desarrollar un plan para tener una ley que regiría un proceso de implementación de diez años. El proyecto de ley fue presentado para aprobación parlamentaria el 16 de agosto de 2017 y aún estaba en espera de alguna acción a fines de marzo de 2018.¹⁰⁴ La ley no ha sido aprobada, sin embargo, el DNP declaró que los pilotos para implementar la política de catastro multipropósito en 23 municipios y en 145,533 propiedades (1% del territorio nacional) seguirían adelante.¹⁰⁵

Tradicionalmente, el catastro se ha utilizado con fines fiscales en áreas urbanas, centrándose únicamente en el valor de la propiedad como base para el establecimiento de impuestos. Por lo tanto, no proporcionó la información necesaria para la planificación territorial. En este sentido, CONPES 3859 define el catastro multipropósito como un sistema de información territorial que va más allá de los fines tributarios, en dos aspectos principales: (1) brindar seguridad jurídica a través del registro o representación de intereses en la tierra, relacionados con su ocupación, valor, uso y urbanización; y (2) apoyar las decisiones de ordenamiento territorial y planificación económica, social y ambiental, integrando información sobre derechos, restricciones y responsabilidades.

Otro aspecto importante relacionado con un catastro multipropósito, según el Banco, es que “recopila información adicional relacionada con la parcela (como el uso de la tierra, densidades, categoría socioeconómica) e interactúa con los sistemas de infraestructura pertinentes

existentes (infraestructura, ambiental), permitiendo que el sistema de catastro sirva como una herramienta para la planificación y el desarrollo territorial, así como un instrumento para informar la priorización de la inversión”.¹⁰⁶

Existe un consenso general sobre la necesidad de un sistema catastral multipropósito, que incluya el apoyo de los afrocolombianos y los pueblos indígenas, dado que el catastro actual es obsoleto e incompleto en más del 58% del territorio¹⁰⁷. Específicamente, el 28.5% del territorio nacional no tiene un catastro registrado, y el 63.9% del catastro existente está desactualizado; esto corresponde a 722 municipios, tanto urbanos como rurales.¹⁰⁸

Esto genera incertidumbre legal debido a la informalidad en la tenencia de la tierra en territorios donde muchos habitantes son víctimas del desplazamiento forzado.¹¹¹ Además, el crecimiento económico de Colombia durante la última década ha sido principalmente en áreas urbanas, generando brechas más grandes en las tasas de pobreza y niveles de vida entre las áreas urbanas y rurales, a través de las regiones y dentro de los departamentos y municipios.¹¹² En este sentido, un catastro completo es muy necesario; sin embargo, requiere una cuidadosa consideración de los temas políticos, económicos y sociales, dada la gran concentración de tierras, décadas de despojo y disputas sobre los territorios.

En este sentido, hay cuatro elementos principales del CONPES 3859 determinados por la acción previa 1 que son preocupantes para las comunidades indígenas y afrocolombianas:

1. Seguridad jurídica: siguiendo las mejores prácticas basadas en el principio de independencia legal¹¹³ y seguridad de la propiedad, CONPES 3859 establece que el catastro multipropósito busca integrar e intercambiar información legal del título con los límites de los ‘resguardos’ indígenas y los ‘territorios colectivos’ de las comunidades afrodescendientes colombianas, así como información de las restricciones y responsabilidades ambientales, la delimitación de los activos del impuesto sobre la propiedad y los bienes privados con el fin de mejorar la seguridad jurídica de los derechos de propiedad.¹¹⁴ Según un líder afrocolombiano, un problema histórico para los afrocolombianos es la falta de reconocimiento legal de sus territorios. En este sentido, el catastro multipropósito podría brindar la oportunidad de realizar una evaluación integral de su territorio y desarrollar una estrategia de etnodesarrollo muy necesaria.¹¹⁵

Nonetheless, indigenous and Afro-Colombian leaders expressed their concern that overlaying of legal titles. No obstante, los líderes indígenas y afrocolombianos expresaron su preocupación de que la superposición de títulos legales contra los límites de los ‘resguardos’ indígenas y las tierras de los ‘territorios colectivos’ de las comunidades afrocolombianas podría debilitar sus derechos colectivos si no se establecen las salvaguardas adecuadas para garantizar la protección de sus territorios. Primero, mencionan

que el documento CONPES 3859 estableció que el catastro multipropósito apunta no solo a mejorar la seguridad jurídica de los derechos de propiedad, sino también a “facilitar el funcionamiento de las sociedades y mercados y garantizar el uso efectivo de la información por parte del Estado y otras partes interesadas”.¹¹⁶ “En este sentido, argumentan que el catastro multipropósito se correlaciona con una visión particular del desarrollo que se alinea con el modelo de desarrollo económico extractivo implementado agresivamente por los últimos cuatro gobiernos colombianos (2002-2018) y entra en conflicto con la forma en que los pueblos indígenas y afrocolombianos entienden el territorio, que va más allá de la mera identificación del estado legal de la tierra.

Una consecuencia involuntaria de este procedimiento de identificación de territorios y registro cruzado de títulos es que podría convertirse en un mecanismo que termine por expropiar territorios a estos pueblos porque no están en el catastro. Los líderes entrevistados para este estudio enfatizaron que sería importante que estos registros sean claros y que existan garantías y protecciones para quienes poseen un título de propiedad, pero no están registrados en el catastro. Este es un tema importante para las comunidades étnicas, precisamente por la naturaleza de la información que producirá el catastro. Los líderes étnicos mencionaron que el sistema de catastro servirá para identificar qué tipos de recursos naturales están disponibles en sus territorios. Afirman que el gobierno debe garantizar que el catastro no funcione como una herramienta para “fortalecer la política económica extractiva”¹¹⁷, sino que proteja sus propios derechos en sus territorios y defienda el derecho al Consentimiento Libre, Previo e Informado para los cambios que afectan a sus comunidades.

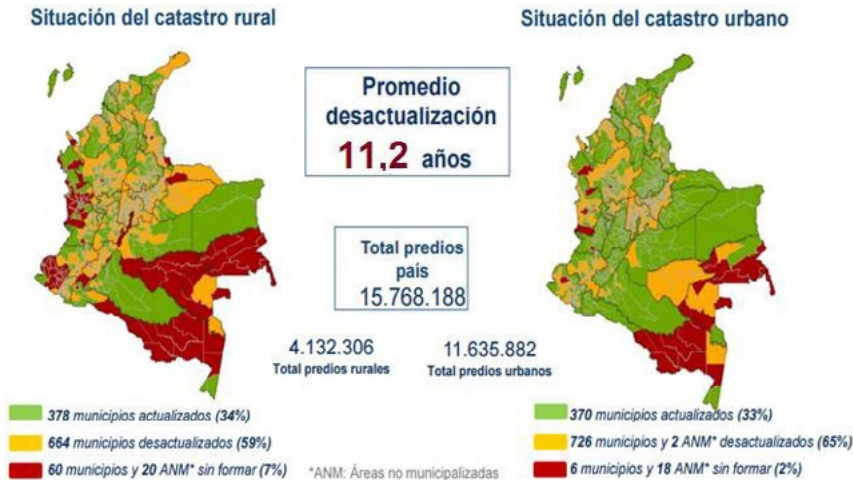
Para Colombia, el área identificada como propiedad de pueblos indígenas es de 37.58 millones de hectáreas (33.87% del territorio nacional).¹¹⁸ Los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas abogan por el fortalecimiento de sus derechos a la tierra como una herramienta para evitar la deforestación y el cambio climático y proteger mejor sus tierras y territorios.¹¹⁹ Un creciente cuerpo de evidencia destaca que los derechos asegurados a la tierra para las comunidades de bosques son la mejor defensa en contra de la destrucción de los bosques y por la conservación del medio ambiente.¹²⁰

2. Planificación social, ambiental y económica: la gestión de la tierra en Colombia cubre todas las actividades relacionadas con sus aspectos económicos, sociales y ambientales. Esto incluye la valoración de propiedades, minería y administración de servicios públicos, entre otros. En este sentido, las comunidades indígenas y afrocolombianas se preguntan cómo se implementará la visión de “desarrollo” apoyada por CONPES 3859 y el proyecto de Ley de Estatuto Catastral Multipropósito en relación con su visión holística y étnica del territorio y el desarrollo. Los

FIGURA N3:

Territorios sin información catastral y elevado nivel de desactualización catastral a nivel rural y urbano

Fuente: PND¹⁰⁹



Significativamente, como se muestra en la siguiente figura, el 79% de los 187 municipios históricamente afectados por el conflicto armado no cuenta con información catastral.

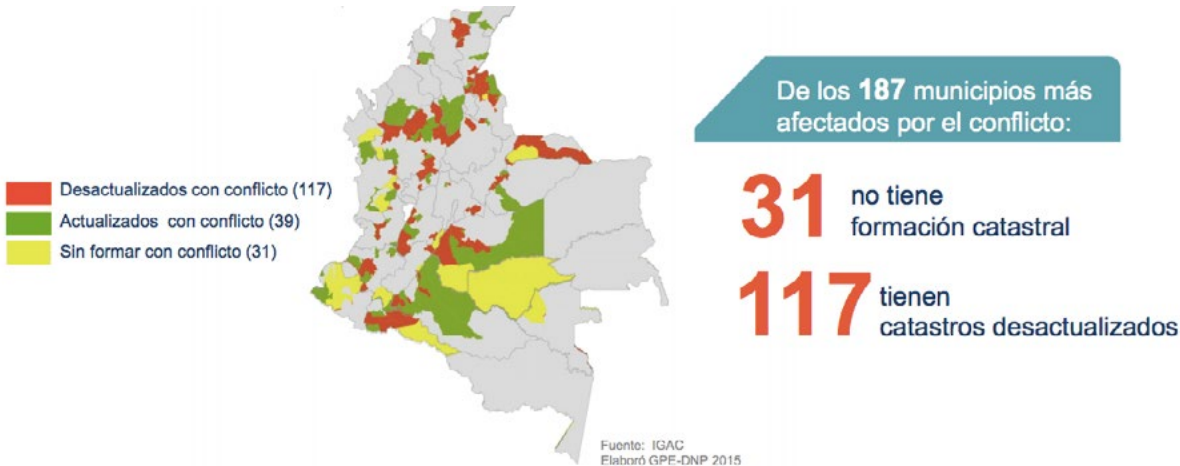


FIGURA N4:

Territorios afectados por el conflicto y estado de actualización de su catastro

Fuente: IGAC¹¹⁰

líderes entrevistados mencionaron que el CONPES 3859 y el proyecto de Ley de Estatuto Catastral Multipropósito carecen de un enfoque étnico, ya que el enfoque principal es en la propiedad individual o privada: “el catastro multipropósito identifica principalmente el estado actual de tenencia de la tierra y la propiedad con las parcelas individuales.”¹²¹ Además, el CONPES 3859 no especifica ningún papel particular para los resguardos y los territorios colectivos afrocolombianos en el proceso de planificación del uso de la tierra. En la sección 5 del CONPES 3859, el documento justifica la necesidad de un Catastro multipropósito para desarrollar “instrumentos que protejan efectivamente los derechos de propiedad, reflejen la legitimidad de tenencia de quienes ocupan y usan la tierra, y para mejorar los procesos de planificación e implementación de las políticas relacionadas con la gestión de tierras rurales como urbanas,”¹²² pero sin especificar qué otros actores aparte del estado controlarán la toma de decisiones sobre el uso de la tierra”.

Para los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, los aspectos físicos de los territorios, como la tierra, los bosques y los ríos, no pueden tratarse por separado. En cambio, la noción de territorio se basa en una cosmovisión que conecta la tierra con lo espiritual y lo material. La territorialidad está vinculada a la forma en que las personas usan la tierra y otros recursos naturales y cómo se organizan y le dan sentido a un lugar, al mismo tiempo que responden a las dimensiones económicas, políticas y culturales. Los pueblos indígenas consideran que los seres animados, en particular los árboles y los animales, representan una multitud de fuerzas caritativas o maléficas, que deben ser respetadas. Para muchas personas, ciertos árboles son venerados y protegidos, y en el pasado muchos bosques grandes no se tocaron, ya que se los consideraba territorios sagrados. Para las comunidades afrocolombianas, la territorialidad se relaciona con una compleja red de formas de vida, con una estrecha dependencia de los bosques y otros ecosistemas.^{123 124} Estas perspectivas también se reflejan en las visiones de lo que constituye el “desarrollo”. Muchas comunidades indígenas tienen “planes de vida” y pueblos afrocolombianos “planes de etnodesarrollo” que definen cómo ellos mismos quieren desarrollarse, desde una perspectiva social, ambiental y económica, en función de su cultura y ascendencia.¹²⁵

3. Mercados de tierras: CONPES 3859 propone mejorar la seguridad jurídica de los derechos de propiedad, ya que uno de sus propósitos principales es facilitar el funcionamiento de las sociedades y los mercados.¹²⁶ El supuesto principal aquí es que las evaluaciones catastrales actuales en Colombia no reflejan con exactitud las características físicas y económicas de las propiedades y la dinámica del mercado de tierras. Este enfoque puede vincularse con el asesoramiento del Banco Mundial para Colombia, incluida una nota de política de 2007 al gobierno, que pidió el establecimiento de un mercado de tierras eficiente argumentando que “el uso eficiente de la tierra requiere condiciones que

faciliten la movilidad de los derechos de propiedad, por lo que la tierra puede ser utilizada para actividades más productivas y por usuarios más eficientes.”¹²⁷ La idea subyacente es que la valoración económica de las propiedades y la tierra, según lo establecido por CONPES 3859, facilitará la transparencia de los mercados de tierras, así como la eficiencia en la gestión fiscal en todas las áreas. Todos estos elementos incluidos en CONPES 3859 son clave para el proceso de reforma agraria y uso de la tierra en Colombia.

Aunque los líderes afrocolombianos entrevistados confirmaron que, en general, tienen grandes preocupaciones con respecto a la construcción e implementación del Catastro Multipropósito, algunos creen que podría conducir al reconocimiento oficial de territorios colectivos y resguardos indígenas. Una gran preocupación de los líderes indígenas es cómo se podría utilizar la información del Catastro Multipropósito, en particular por las industrias extractivas de gran y mediana escala, y cuál sería el impacto asociado en sus territorios. Argumentan que la identificación de la tierra y la propiedad y los posibles ‘usos estratégicos de la tierra’ podrían ser peligrosos, para sus derechos a la tierra, ya que sus territorios son ricos en recursos. Si esta información se hace pública, sin una protección adecuada para los territorios colectivos, podría representar un riesgo para su sostenibilidad económica, social, cultural y ambiental. Por lo tanto, el nuevo sistema catastral multipropósito podría usarse para fortalecer los territorios indígenas y colectivos mediante límites y derechos más claros, o debilitarlos si sus territorios no son plenamente reconocidos, lo que pondría a las comunidades étnicas en un estado de vulnerabilidad mucho más elevado.¹²⁸ Ante esto, los líderes consideran que es fundamental que se reconozca formalmente que la tierra pertenece legalmente a sus comunidades como primer paso para garantizar sus derechos.

Una gran parte de las áreas donde se encuentran los territorios colectivos de los pueblos indígenas y afrocolombianos fueron durante años áreas aisladas y olvidadas, pero hoy en día son reconocidas por las industrias agroindustriales y extractivas como áreas ricas en recursos naturales. Este contexto ha puesto a estos pueblos directamente en peligro. En la actualidad, la violencia y las amenazas contra estos pueblos están relacionadas principalmente con el control de sus territorios y recursos naturales, a través de la desposesión de tierras en territorios reconocidos por el Estado y en aquellos donde aún no existe reconocimiento legal de la propiedad. A pesar de la complejidad del contexto político, territorial y social y los riesgos para los pueblos étnicos que defienden sus derechos territoriales, los líderes de estos pueblos persisten en buscar el reconocimiento legal de sus territorios. A fines de 2017, los movimientos sociales¹²⁹ plantearon fuertes quejas a nivel nacional e internacional sobre la grave situación de violación de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, con el asesinato sistemático de líderes sociales y defensores de los derechos

humanos. Según un informe recogido por Cumbre Agraria¹³⁰, desde la firma del Acuerdo de Paz en 2016 y hasta 2017, ha habido más de 200 asesinatos selectivos, que incluye a líderes de grupos étnicos.¹³¹

Del mismo modo, la promoción de mercados de tierras implica fortalecer la propiedad privada y tradicional sobre los territorios colectivos. Algunos líderes indígenas y afrocolombianos expresaron que Colombia tiene una oportunidad histórica única para redefinir su enfoque del desarrollo, que incluye abordar el problema de la reforma agraria y el uso de la tierra desde un enfoque inclusivo, pero que debe garantizarse a través de mecanismos adecuados la protección la tenencia colectiva de tierra. Un líder indígena reafirmó que más allá de la mera tenencia, sus comunidades tienen conexiones espirituales con sus territorios que están relacionadas con su propia cosmovisión que determina cómo usan la tierra. Esto está respaldado no solo por el texto de la Constitución colombiana, sino también por la amplia jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Constitucional que refuerza esta relación.

Para abordar algunos de estos problemas, en mayo de 2017, las comunidades étnicas presentaron una propuesta¹³² para incluir una Comisión Étnica en el sistema catastral multipropósito, para garantizar que se respeten los derechos de sus comunidades y garantizar que el nuevo sistema de catastro realmente fortalezca sus derechos y no así socavarlos. Esto demuestra el alto nivel de participación, compromiso y participación que las comunidades étnicas tuvieron en el debate sobre el proceso de implementación del sistema de catastro múltiple. Según los líderes étnicos entrevistados, “existe la necesidad de una Comisión Étnica en el sistema de catastro. La comisión debe encargarse de actualizar la información sobre territorios étnicos e identificar y resolver conflictos de tenencia”. Esta recomendación es particularmente importante en este contexto, considerando que el BM preparó un préstamo al Gobierno de Colombia por US \$ 100 millones para implementar el Proyecto de Catastro Multipropósito, que incluye un Plan de Pueblos Indígenas.^{133 134}

Proyecto de Catastro Multipropósito en Colombia (P162594)

El Banco Mundial ha preparado un Proyecto de Catastro Multipropósito en Colombia de US \$ 100 millones (P162594). Durante el tiempo de formulación del informe, el estado del Proyecto de Catastro Multipropósito en Colombia aún no estaba claro. Aunque no habrá intervenciones de proyectos dentro de los territorios de los pueblos indígenas, ni impactos en ellos, de acuerdo con el Banco, se ha desarrollado un Plan de Pueblos Indígenas (PPI), y el proyecto estará sujeto a consultas antes de su evaluación. Esta podría ser una oportunidad para abordar las solicitudes de una Comisión Étnica e incluir a las comunidades étnicas desde la fase de planificación y diseño para garantizar la inclusión de grupos vulnerables desde el comienzo del proyecto. Según el resumen del proyecto: “El PPI contendrá protocolos para una interacción adecuada con grupos étnicos, respetando su cultura, costumbres y hábitos. También asegurará la participación activa de las comunidades y sus autoridades en las actividades del proyecto”¹³⁵.

El resumen del proyecto indica que, en un contexto posterior al conflicto, “**el riesgo de conflictos de tierras es significativo**”(8). Debido a este contexto sensible, el proceso catastral multipropósito sistemático incluirá varios “mecanismos para reducir y gestionar conflictos en el campo, incluyendo instrumentos tales como: mapeo social y sensibilización de las comunidades participantes, mecanismos alternativos de resolución de disputas durante el proceso y un mecanismo de quejas para quienes no están completamente satisfechos”(8). También establece que el proyecto busca minimizar potenciales conflictos y reconoce que hay grupos cuyos derechos a la tierra posiblemente requerirán una atención adicional, como, por ejemplo: “mujeres, huérfanos, indígenas y afrocolombianos”.

La Hoja de Datos Integrados de Salvaguardas del Proyecto establece que “para evitar malentendidos y asegurarse de que el proceso catastral y sus implicaciones sean poco estudiados entre los titulares, el enfoque del Proyecto propuesto debe incluir una estrategia de comunicación amplia que movilice a todos los titulares y cubra todos los títulos en las áreas seleccionadas”.(10) Aquí radica una implicación preocupante de que el principal riesgo frente a los “titulares” es meramente un problema de comunicación más que un problema estructural sustantivo relacionado con los conflictos territoriales y las comunidades vulnerables en Colombia, como se demuestra en el presente informe. Además, existe una desconexión entre el reconocimiento de que “el riesgo de conflictos de tierras es significativo” y las secciones de Salvaguardas, donde los impactos ambientales y sociales del proyecto se consideran “menores, específicos al sitio y fácilmente manejables [...] Se esperan que **los impactos sociales potencialmente adversos sean pequeños**, ya que se evitarán o minimizarán mediante medidas preventivas y de mitigación apropiadas”(9).

LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS Y LA TITULACIÓN DE TIERRAS

En el marco de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de Colombia para que el gobierno impulse una Reforma Rural Integral, el Gobierno aprobó el Decreto 2365 en diciembre de 2015 que liquidó y suspendió el INCODER (Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural)¹³⁶ y reestructuró el Ministerio de Agricultura. Se establecieron tres nuevas agencias para reemplazar y asumir las funciones del extinto INCODER: la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y la Agencia de Renovación Territorial (ART).

Acción previa 2: El Gobierno ha establecido el marco institucional para, entre otras cosas: i) implementar programas de acceso a la tierra para la productividad y equidad rural, y ii) apoyar el proceso de formalización de tierras rurales, mediante la creación de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).¹³⁷

El Gobierno aprobó el Decreto 2364 a finales de 2015 y el Decreto 419 en 2016 para crear la ANT como la autoridad que gobierna la gestión de la tierra en el país, lo cual es respaldado por una acción previa 2. Según el acuerdo de préstamo del DPF, la ANT ejecutará una política con respecto al desarrollo social de la propiedad rural, que incluye la gestión de la tierra como un activo productivo, el logro de un título legal seguro de la tierra, la promoción del cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra y la administración de las propiedades rurales confiadas a la nación. De esta forma, la ANT usará el catastro multipropósito para “contribuir a construir y facilitar el acceso público a la información necesaria para desarrollar el entendimiento de los mercados de tierras rurales y convertirse en la principal institución responsable de la gestión y administración de las tierras públicas”.

Si bien los fondos del DPF no se destinan a actividades específicas más allá de las acciones previas, los documentos del DPF establecen un objetivo de 40,000 parcelas en áreas rurales para ser formalizadas por la ATN en 2018, en

comparación con una línea de base cero.¹³⁸ Esto plantea la pregunta de cómo se espera que el gobierno colombiano financie este objetivo, si no es con el préstamo del DPF. Los líderes étnicos entrevistados señalaron que no está claro cómo o si el gobierno colombiano está utilizando el dinero provisto por el préstamo Territorial DPF para garantizar la titulación efectiva de la tierra para las comunidades étnicas.

El proyecto Territorial DPF no hace ninguna mención sustantiva de la importancia de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas en este proceso de formalización de las tierras rurales. Tampoco incluye ningún incentivo específico para priorizar el reconocimiento de los derechos colectivos. Las comunidades étnicas consideran que este nuevo acuerdo institucional, en particular la disolución de INCODER, es problemático porque, en lugar de garantizar y facilitar la titulación de sus tierras, está creando más barreras de acceso para las personas de etnia. Ellos habían esperado que el DPF Territorial ayudaría a superar tales problemas, pero como se describe en la siguiente sección, las comunidades étnicas todavía encuentran varios obstáculos en el proceso de formalización de la tierra.

PEDIDO AFROCOLOMBIANO

- **Hay 271 solicitudes presentadas por comunidades afrocolombianas para el reconocimiento legal de sus consejos comunitarios en 18 departamentos y 103 municipios del país.** Si bien el área de tierra total solicitada no estaba públicamente disponible, más de la mitad (55%) de las solicitudes son para áreas que suman aproximadamente un millón de hectáreas. Esto se compara con un área de tierra nacional de 114.2 millones de hectáreas. La distribución de consejos comunitarios o territorios colectivos con solicitud de titulación colectiva por regiones es la siguiente: i) La región del Pacífico y los valles interandinos con 48.7%,

ii) la región del Caribe con 38%, iii) las regiones de La Orinoquía y el Amazonas con 12.5% y, iv) la región del Magdalena Medio con 0.7%.¹³⁹

- **Muchas de estas solicitudes de titulación colectiva han estado pendientes durante más de una década sin respuesta de las autoridades competentes (primero INCODER, ahora ANT).** De los 271 casos examinados, el 29% no tienen información sobre el estado de la solicitud y el 39% han sido detenidos por “falta de documentación”. Solo el 13% ha recibido una orden de aceptación¹⁴⁰, y la mayoría de ellas están estancadas bajo el pretexto de “formalismo legal”. De los 148 consejos comunitarios sin título colectivo, el 25% se ven afectados por proyectos agroindustriales en sus territorios, el 23% por hidrocarburos, el 6% por oleoductos y el 7% por otros proyectos de infraestructura. Mientras ciertas comunidades afrocolombianas carezcan de títulos, estas presiones continuarán amenazando seriamente la vida colectiva.¹⁴¹
- El tiempo para la aprobación de la titulación colectiva no debe exceder los ocho meses (la titulación colectiva para las comunidades afrocolombianas se establece en el capítulo IV del Decreto 1745 de 1995). Sin embargo, la ANT no está cumpliendo con el tiempo establecido para la aprobación. Respecto a este tema, un líder afrodescendiente afirmó: “no existe un debido proceso y los plazos estipulados en la Ley nunca se cumplen, es por eso que tenemos muchos territorios que no han sido titulados y muchos de los que fueron titulados, no fueron titulados de manera completa, según lo solicitado por la comunidad. Esto significa una pérdida territorial en los ejercicios de titulación colectiva”.

- Las comunidades afrocolombianas mencionaron que cuando se creó el INCODER¹⁴², tuvieron la oportunidad de abordar su demanda histórica de titulación colectiva de tierras, pero después de los dos primeros años el proceso se había detenido. Ahora, con la ANT, no han visto ningún progreso importante. Un líder afrocolombiano explica este tema en los siguientes términos: “La nueva institución rápidamente tituló durante los primeros dos años de la Ley [cuando se aprobó INCODER], pero eso comenzó a retrasar el título colectivo. Los 6.5 millones de hectáreas que se reconocieron fueron gracias a un trabajo meticuloso, colectivo e intenso de las organizaciones que en ese momento incluían PCN, el Foro Interétnico, ACAPA, entre otros, nos pusimos frente a INCODER, aprovechando la nueva ley, se recopiló información, se mapearon los territorios, para que el reconocimiento sea efectivo”.



FIGURE N5:
Mapa de los Departamentos en Colombia donde existen Consejos Comunitarios sin titulación colectiva
Fuente: Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos¹⁴³



PEDIDO DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

- En el caso de las comunidades indígenas, hay 678 solicitudes registradas para la constitución, expansión y restauración de territorios indígenas. Solo 197 (29%) de estas aplicaciones identifican el área precisa para legalizar; el 71% de las solicitudes registradas tienen la encuesta topográfica pendiente en el área a legalizar o en espera de la concurrencia de las autoridades.

TABLA. SOLICITUDES LEGALIZACIÓN TERRITORIOS INDÍGENAS					
Procedimiento Administrativo	Nº Solicitudes	Solicitudes que incluyen Área	Área por legalizar (Has)	Familias	Personas
Ampliación	297	84	399.310	32.640	156.001
Constitución	360	111	1.026.905	24.823	115.033
Saneamiento	21	2	384	625	2.305
Total	678	197	1.426.599	58.088	273.339

Fuente: ANT

- Casi el 42% de estas solicitudes están ubicadas en las áreas de Putumayo, Tolima, Caquetá y Cauca. Las 197 aplicaciones con área precisa buscan un total de aproximadamente 1.43 millones de hectáreas (promedio de 7,242 hectáreas). En Putumayo, el 73% de las solicitudes son para la constitución de resguardos para abordar la precariedad de la titulación de los pueblos Inga, Awá y Nasa. En Tolima, el 99% de los casos solicitados son del pueblo Pijao que durante décadas han exigido el pleno reconocimiento de su territorio ancestral. En Caquetá, el 55% de los casos están dirigidos a la expansión de áreas de reserva indígena que no fueron completamente reconocidas en los procesos anteriores. Y en Cauca, las aplicaciones son para la expansión y constitución de los territorios recuperados en décadas anteriores. De las solicitudes presentadas por los pueblos indígenas, el 77% todavía están en la etapa de solicitud inicial, el 14% están en proceso y el 9% están en suspensión.¹⁴⁴
- Para los pueblos indígenas, el rango de tiempo para que ANT responda a las solicitudes de titulación colectiva es, de acuerdo con el artículo 7 del Decreto 1071 de 2015, ocho meses. Al igual que con las solicitudes afrocolombianas, los pueblos indígenas declaran que no ha habido cumplimiento con el tiempo designado para su aprobación. Los pueblos indígenas también plantearon la cuestión de que, en 2012, el gobierno nacional asignó cerca de \$ 80,000 millones de pesos para los pueblos indígenas, para el año 2018, pero de acuerdo con la ANT, está proyectado que se invierta solo \$ 21,000 millones de pesos.¹⁴⁵
- Según la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, la ANT viene emitiendo, unilateralmente y sin consulta, resoluciones, directivas y documentos internos desde enero de 2017 que afectan seriamente los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia. Por ejemplo, en la Directiva ANT 01 de 2017, utiliza la ‘sospecha’ como un criterio legal y viable para decretar la suspensión de procesos de titulación de tierras para pueblos indígenas que presuntamente ocupan propiedad privada sin previo juicio, según lo dispuesto por el sistema legal colombiano. Esta acción denota la violación del derecho al debido proceso por parte de ANT. La resolución ANT 1653 de 2017 fue aprobada sin consulta previa y otorga una nueva función a la Dirección de Acceso a la Tierra, que está “impulsando los procesos de adquisición y expropiación de propiedades para comunidades indígenas”¹⁴⁶. De acuerdo con el Decreto 2365 de 2015, que fue debidamente consultado con las comunidades indígenas en el marco de los acuerdos firmados en el PND 2014-2018, esta función corresponde a la Dirección de Asuntos Étnicos. En consecuencia, los pueblos indígenas afirman que deberían haber sido consultados antes de que ANT aprobara la modificación.
- La Agencia Nacional de Tierras (ANT) ha subordinado el avance de los procedimientos territoriales administrativos para la legalización, dotación y protección de los territorios indígenas al Decreto 1858 de 2015. Pero dado que el Decreto 1858 fue emitido sin consulta, esto viola el derecho fundamental de los pueblos indígenas a la consulta libre, previa e informada de las nuevas medidas legislativas y administrativas que los afectan.

ASUNTOS CLAVE RELACIONADOS CON LA ANT Y EL PROCESO DE TITULACIÓN DE TIERRAS PARA COMUNIDADES ÉTNICAS

- En teoría, ANT se creó para acelerar la titulación de tierras y garantizar que ocurra, pero desde que se creó la agencia, la titulación de tierras lograda ha sido mínima para las comunidades étnicas.¹⁴⁷ Aunque Colombia ha desarrollado sólidos marcos legales e institucionales para reconocer los derechos de las comunidades, las limitaciones en los arreglos institucionales y la capacidad para implementar los derechos comunitarios siguen siendo enormes (incluidas las limitaciones financieras y técnicas de las agencias gubernamentales nacionales y subnacionales). Por ejemplo, los líderes indígenas y afrocolombianos entrevistados afirman que el gobierno no puede responder a las solicitudes ya que el procedimiento está sobrecargado con obstáculos burocráticos y legales que impiden resolverlos. Esto crea un limbo legal que está debilitando sus derechos colectivos ya que no hay progreso hacia resultados en el proceso de titulación de tierras para las comunidades étnicas.
- En segundo lugar, las comunidades étnicas de Colombia explican que los procedimientos no se ajustan a sus realidades sociales y culturales. Según sus líderes, una de las barreras de acceso es que la ANT no cuenta con abogados especializados que asesoren a las comunidades o profesionales especializados para ayudar a las comunidades étnicas a cumplir con todos los requisitos. Esto representa un gran obstáculo para que las comunidades realicen su derecho a la titulación colectiva, ya que necesitan contratar a sus propios abogados o trabajar con ONG especializadas que les brindan asesoramiento.
- Los territorios solicitados por los grupos étnicos suelen ser zonas en disputa reclamadas por grandes industrias extractivas, por municipios para la expansión urbana o por el gobierno para crear áreas protegidas que cumplan con objetivos de conservación ambiental. Según un líder “[...] las comunidades étnicas tienen que esperar para obtener los títulos de sus territorios durante años, pero, mientras tanto, las grandes empresas pueden adquirir derechos de concesiones y explotación de minería y recursos forestales en forma muy rápido a través de procesos que no son claros para nosotros.”¹⁴⁸ La titulación de la tierra y la tenencia de la tierra son importantes para las comunidades étnicas ya que representan la primera y mejor salvaguarda para proteger sus derechos culturales, económicos, sociales y políticos para asegurar su supervivencia colectiva, que se entrelaza con la protección de su territorio y sus recursos naturales. Un creciente cuerpo de evidencia¹⁴⁹ sugiere que fuerte derechos a la tierra son una de las herramientas más efectivas para combatir el cambio climático y reducir las tasas de deforestación. Por ejemplo, las bajas tasas de deforestación en las reservas indígenas en Colombia han dado lugar a emisiones de CO2 relativamente bajas: “Según los cálculos del WRI, las reservas indígenas tienen una mayor densidad de

carbono, 145 toneladas por hectárea que otras selvas amazónicas, con 128 toneladas por hectárea. De 2000 a 2012, la pérdida de aproximadamente 70,000 hectáreas de bosque en las reservas indígenas dio como resultado aproximadamente 34 millones de toneladas de emisiones de CO2, equivalentes a 484 toneladas de CO2 por hectárea. Durante el mismo período, la Amazonía colombiana fuera de las Reservas Indígenas perdió 694,000 hectáreas de bosque, resultando en 316 millones de toneladas de CO2 emitidas (456 toneladas por hectárea).”¹⁵⁰ Más significativo quizás que la mayor densidad de carbono de las Reservas Indígenas (13.3% en bosques permanentes, y 6.1% en bosques perdidos), es la relación de la selva amazónica colombiana perdida fuera de las reservas a las que están dentro (casi 10 a 1).

- Según la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI), la falta de reconocimiento de los territorios indígenas y otros territorios colectivos contribuye al desplazamiento forzado, el despojo y la ocupación de sus territorios por terceros, como colonos, actores armados o empresas privadas y contribuye al riesgo de extinción y exterminio de los pueblos indígenas porque no garantiza suficiente tierra para su supervivencia a nivel económico, social, ambiental y cultural. Ellos reconocen que el Estado colombiano es uno de los principales actores que históricamente ha contribuido a la violación de sus derechos territoriales y con la creación de la ANT continúa haciéndolo mediante la creación de procedimientos ineficientes que no son funcionales y útiles para garantizar el acceso a sus derechos sobre la tierra. El reconocimiento de la tenencia colectiva de la tierra es un mecanismo para detener los efectos negativos (por ejemplo, externalidades ambientales, desplazamiento) de la privatización de la tierra que fractura o ignora sus derechos colectivos y fomenta la fragmentación y el cambio de uso de la tierra que frecuentemente degrada el hábitat natural.¹⁵¹

POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL DESDE LA PERSPECTIVA TERRITORIAL

Acción previa 3: El Gobierno ha fortalecido el marco institucional para el desarrollo rural mediante la creación de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), que planificará, estructurará, cofinanciará e implementará proyectos de desarrollo rural.

Esta tercera acción previa apoyada por la operación DPF crea la ADR, cuya función principal es ejecutar la política de desarrollo agrícola y rural desde una perspectiva territorial a través de la estructuración nacional, asociativa o territorial, cofinanciamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo rural y agrícola. De acuerdo con los Decretos 2364 y 2365 de diciembre de 2015, la ADR también apoyará



FIGURA N6:

Análisis y propuestas de las comunidades étnicas presentados en el taller “Análisis de los impactos del préstamo del Banco Mundial para Políticas de Desarrollo Territorial en Colombia” Bogotá, Colombia 20 de febrero, 2018

los procesos relacionados con el fortalecimiento de la gestión del desarrollo rural y agrícola. La ADR realizará funciones a nivel nacional, pero depende de unidades técnicas territoriales. La ADR tiene la responsabilidad de estructurar, cofinanciar e implementar planes y proyectos para el desarrollo agrícola y rural, así como fortalecer la gestión del desarrollo agrícola y rural.¹⁵² Como el objetivo principal de la acción previa es desarrollar y fortalecer el marco institucional para el desarrollo rural integrado, el indicador para medir los resultados es el porcentaje del total de proyectos de desarrollo rural cofinanciados que tienen un enfoque territorial (línea de base: 16% en 2016 y objetivo del 100% en 2018). El enfoque territorial implica abandonar el enfoque tradicional mediante el cual se brindó apoyo principalmente a productores individuales de manera fragmentada. Estos nuevos proyectos deben incluir cuatro componentes para ser íntegramente considerados, con un enfoque territorial. Estos componentes son asistencia técnica, acceso a activos productivos, preparación de la tierra y alineación con la cadena de producción y las prioridades de producción del territorio.¹⁵³

Los líderes étnicos informan que la información sobre el rol y los objetivos de la ADR no ha llegado a las comunidades étnicas, y que no saben cuál es la función principal de la ADR. De manera problemática, las personas de la ADR están llegando a personas en los territorios para proponer proyectos que ignoran los acuerdos previos que las

comunidades étnicas han tenido a nivel nacional y regional. En la medida en que esto ocurra, pone en peligro las discusiones previas y los acuerdos que las comunidades indígenas y afrocolombianas han tenido con las autoridades locales. Actualmente, la agencia coordina la ejecución de 1420 proyectos productivos de desarrollo rural y agrícola con un enfoque territorial en todo el país. Este trabajo se inscribe en tres programas: 1) Implementación de proyectos de desarrollo rural, 2) pesquerías artesanales y acuicultura de recursos limitados, y 3) proyectos de desarrollo rural productivo con un enfoque territorial.

El objetivo principal de la Acción previa 3 es la consolidación de un marco institucional y normativo fortalecido para el desarrollo rural integrado. Como resultado, el gobierno emitió el Decreto 893 en mayo de 2017 para crear programas de desarrollo territorial (PDET) “como un instrumento de planificación y gestión para implementar, como prioridad, planes y programas sectoriales en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI)”. El Decreto establece que la cobertura geográfica de los 16 PDET da prioridad a 170 municipios, de los cuales 107 contienen grupos étnicos, con 452 reservas indígenas y 305 consejos comunitarios.¹⁵⁴ Los PDET están vinculados a la Reforma Rural Integral en los Acuerdos de Paz y apuntan a enfocarse en el desarrollo regional de las áreas más afectadas por el conflicto armado y abandonadas por el estado.

El PDET es actualmente uno de los programas más debatidos en la implementación del acuerdo de paz a nivel territorial. Aunque los PDET no se desencadenan por esta acción previa en particular, son implementados por la Agencia de Renovación de Tierras (ART) que se estableció a través de la Acción Previa 2. Esto, combinado con el hecho de que los PDET son un elemento fundamental de la Reforma Rural Integral y repetidamente mencionados en discusiones con líderes étnicos los hace relevantes para este informe.

Aunque el Decreto 893 establece que los PDET deben respetar a los gobiernos de las comunidades étnicas y construirse con la participación de las autoridades de las comunidades que acreditan un reconocimiento formal y legítimo, los afrocolombianos afirman que esto no está sucediendo en la realidad. Según un líder afrocolombiano: “[...] es una política de arriba hacia abajo, [...] las comunidades étnicas deben participar y establecer las pautas para asegurar que estos programas de desarrollo tengan un enfoque territorial que reconozca nuestra historia, cultura, y nuestra relación con los territorios”¹⁵⁵. Por lo tanto, la implementación efectiva y el pleno cumplimiento de los compromisos de los PDET es problemático para las comunidades étnicas ya que no promueven el desarrollo inclusivo en sus áreas.

Un líder indígena entrevistado expresó de manera similar que no está claro cómo los PDET servirán para fortalecer los derechos territoriales indígenas. Su gente está preocupada porque encuentran una gran brecha entre el enfoque hacia los PDET a nivel nacional y lo que realmente está sucediendo en el terreno. Esta situación pone en riesgo el desarrollo inclusivo y transparente de estos programas. Un líder afrocolombiano explicó este tema con las siguientes palabras: “Hay una gran desconexión que es evidente a nivel nacional y lo que se está haciendo a nivel regional, no hay coordinación, y tenemos evidencia de que este proceso participativo realmente ha llegado al punto donde los acuerdos realizados en las reuniones no se cumplen”.¹⁵⁶

En palabras de uno de los líderes étnicos consultados “estas instituciones [ANT y ADR] no garantizan nuestros derechos, sino que garantizan estrategias mucho más amplias, que pueden ir en contra de muchos de nuestros derechos”.¹⁵⁷ Si bien es demasiado pronto para evaluar estas instituciones, dado que todas estas reformas ocurrieron a fines de 2015, el problema subyacente es que estas nuevas agencias fueron creadas por decretos presidenciales sin consulta: “Todas estas reformas institucionales no contaron con la participación de los pueblos afrocolombianos e indígenas. Todos esos decretos que afectan nuestra situación salieron y nosotros no participamos, y no éramos conscientes. Fueron una avalancha de más de diez decretos, que salieron a realinear todo el sector del desarrollo territorial y agrario”.¹⁵⁸



IV. Conclusiones & Hallazgos Principales

FINANCIAMIENTO DE POLÍTICAS DE DESARROLLO

- **A través del Financiamiento de Políticas de Desarrollo, los impactos de las reformas de políticas ocurren luego de que el dinero es desembolsado por completo y los impactos dependen de cómo se implementen las reformas.** La evaluación de los impactos ambientales y sociales en el diseño de DPF bajo la Política del Banco (OP 8.60) está sujeta a un alto grado de discrecionalidad en la estimación de la magnitud del riesgo.¹⁵⁹ El Banco determina si las políticas nacionales respaldadas por la operación “podrían causar efectos significativos”. Por ejemplo, en el caso del DPL Territorial, el GoC obtuvo un préstamo a cambio de un plan (CONPES 3859) para tener una ley que gobernara un proceso de implementación de diez años.
- **La política operativa del Banco Mundial no garantiza la mitigación de los impactos sociales y ambientales, especialmente aquellos que resultan como consecuencia de la implementación de leyes o políticas impuestas por el DPL.** Las evaluaciones de riesgos dependen en gran medida de la discreción del personal del Banco; no hay opciones reales disponibles para mitigar los impactos a mediano y largo plazo fuera del propio marco institucional del país cliente. Según el documento del DPF, las acciones previas respaldadas por el DPF “probablemente no tendrán efectos negativos significativos en el medio ambiente,

los bosques y otros recursos naturales” y concluyen que “los efectos netos directos e indirectos del DPF sobre el medio ambiente serían positivos” o neutral y la calificación general de riesgo que el Banco Mundial asignó al proyecto fue “moderada”. Sin embargo, no está claro cómo llegó el Banco Mundial a estas conclusiones.¹⁶⁰

DPF TERRITORIAL DE COLOMBIA

- **El DPF Territorial no estableció mecanismos ni proporcionó información para garantizar la participación adecuada de las comunidades étnicas en los nuevos arreglos institucionales respaldados por el DPF Territorial.** A estas comunidades no se les ofreció espacio para el diálogo y así influir en el préstamos que el GoC acordó con el Banco Mundial, o el papel y los objetivos de las nuevas agencias a cargo de la gestión de la tierra desencadenadas por las acciones previas 2 y 3. Además, las comunidades étnicas expresaron la importancia y necesidad de un sistema de catastro multipropósito, pero tienen preocupaciones con respecto a 1) la falta de participación en el desarrollo y la implementación de la política de catastro multipropósito y 2) los riesgos que podrían agravarse si se utiliza información pública sobre recursos naturales no para proteger a las comunidades étnicas, sino que se utiliza la información para promover la extracción o la agroindustria en sus territorios.

- **La falta de organización y coordinación interinstitucionales en el Gobierno de Colombia está exacerbando los problemas de transparencia y rendición de cuentas.** Aunque Colombia ha desarrollado sólidos marcos legales e institucionales para reconocer los derechos de las comunidades, las limitaciones en los arreglos institucionales y la capacidad para implementar los derechos de la comunidad todavía son enormes. No hay claridad sobre las nuevas funciones de las nuevas agencias que se establecieron con la disolución de INCODER. A las comunidades les preocupa que la falta de claridad en los roles institucionales, las responsabilidades principales y la capacidad de monitoreo de los nuevos organismos que implementarán los nuevos arreglos territoriales genere más ineficiencias, en lugar de fortalecer la capacidad institucional del Gobierno de Colombia. Al mismo tiempo, no existe una clara división del trabajo entre los niveles nacional y subnacional del gobierno, lo que agrava la falta de capacidad institucional para implementar los Acuerdos de Paz y todos los programas, proyectos y políticas posteriores al conflicto.
- **El CONPES 3859, que fue la base principal para el DPF de Gobernanza Territorial, no incluye mecanismos institucionales sólidos para abordar el conflicto predecible entre la protección de las tierras étnicas y la promoción de los mercados privados de tierras.** El nuevo sistema catastral multipropósito podría utilizarse para fortalecer los territorios indígenas y colectivos a través de límites y derechos más claros o debilitarlos si sus territorios no son plenamente reconocidos. Esto hace que las comunidades étnicas sean más vulnerables. Una consecuencia involuntaria del procedimiento de identificación de territorios y el registro cruzado de información podría ser la expropiación de los territorios de las comunidades porque no están en el catastro. Los líderes de la comunidad enfatizaron la importancia de que estos registros sean claros y tengan garantías y protección para aquellas comunidades que tienen un título pero que no están registradas en el catastro.
- **El CONPES 3859 es un plan para guiar la ‘Ley de Estatuto Catastral’ que registrará un proceso de implementación de diez años.** El proyecto de ley fue presentado para aprobación parlamentaria el 16 de agosto de 2017 y aún estaba pendiente de acción a fines de marzo de 2018.¹⁶¹ Aun así, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) declaró que los pilotos que implementaran la política de catastro multipropósito en 23 municipalidades y en 145,533 propiedades (1% del territorio nacional) seguirán adelante. Una de las principales características de los DPF es que los fondos no están destinados a actividades específicas más allá de las acciones previas. No obstante, el documento DPF establece un objetivo del 70% en 2018 en comparación con una línea base cero en el área que cubrirá el programa piloto de catastro. Considerando esto, no está claro

cómo el Banco Mundial espera que el gobierno use el dinero porque, en este caso, el DPF está apoyando la creación de un plan a largo plazo, CONPES 3859, pero también está fijando un objetivo específico para lograr en el 2018.

- **El documento Territorial DPF no evalúa la evidencia sobre a quién se consultó, cómo y sobre qué:** la declaración oficial en el documento del Programa DPF Territorial es que las políticas respaldadas por el DPF fueron informadas por “un complejo proceso de consultas”(27). Sin embargo, el documento no evalúa la evidencia con respecto a quién fue consultado, cómo y sobre qué.
- **Las comunidades étnicas no experimentan mejoras o beneficios particulares con respecto al proceso de titulación colectiva de tierras y la aseguración de la tenencia de la tierra.** A pesar del ‘proceso de fortalecimiento institucional’ resultando en la Agencia Nacional de Tierras (ANT), las comunidades étnicas no han experimentado mejoras a nivel local. En particular, no han visto a la ANT avanzar hacia la meta de 40,000 parcelas en áreas rurales con derechos formalizados en 2018. La mayoría de las solicitudes de titulación colectiva de tierras se han estancado con un avance mínimo en el proceso de titulación colectiva de los territorios para comunidades étnicas. Además, no existen mecanismos institucionales claros para que estos grupos realicen reclamos o quejas ante la ANT o para fortalecer la implementación. El reconocimiento de la tenencia colectiva de la tierra es un mecanismo para detener la privatización de la tierra que fomenta la fragmentación y los cambios en el uso de la tierra que afectan negativamente al hábitat natural.
- **Es difícil encontrar datos oficiales consistentes sobre las solicitudes de titulación de tierras y el número de resguardos oficiales y territorios colectivos oficialmente reconocidos:** no hay datos oficiales consistentes entre las diferentes entidades del gobierno. El DPF Territorial está destinado a ayudar al gobierno a superar esos problemas.
- **Si bien abordar los territorios colectivos es fundamental, en realidad es una ilustración de un problema más amplio, que también se aplica a la tierra para los campesinos que tienen parcelas individuales, en particular las mujeres.** Otra es que gran parte de la expansión del modelo económico extractivo que este DPF facilita es más probable que ocurra en la Altillanura, la sabana rica y biodiversa de Colombia, la puerta de entrada al Amazonas del que depende el bioma amazónico.

V.Recommendaciones

BANCO MUNDIAL

1. Revisar y fortalecer las políticas de DPF armonizándolas y alineándolas con el nuevo marco de políticas de salvaguarda del BM:

los DPF carecen de un conjunto riguroso e integrado de salvaguardas sociales y ambientales para asegurar que los proyectos del Banco Mundial no provoquen daños y que los grupos vulnerables puedan acceder a los beneficios del proyecto. La política operacional 8.60 que regula los DPF no fue incluida en la revisión y actualización de las políticas de salvaguarda del Banco (el nuevo Marco Ambiental y Social). Esta fue una oportunidad perdida para fortalecer las políticas que regulan los DPF. A la luz de esto, el BM debería revisar y fortalecer las políticas de DPF mediante el desarrollo de mecanismos de salvaguardas específicos que garanticen transparencia, inclusión y el uso de herramientas adecuadas para evaluar las implicaciones sociales y ambientales a mediano y largo plazo de las reformas políticas e institucionales.
2. Reconocer los riesgos significativos del conflicto de tierras en el Proyecto de Catastro Multipropósito en Colombia (P162594) y reflejarlos en los documentos del Banco Mundial, incluida la Hoja de Datos de Salvaguardas:

Como se reconoce en este informe, las comunidades étnicas expresaron varias inquietudes sobre las implicaciones sociales y ambientales relacionadas con el desarrollo del Catastro de Propósitos Múltiples y el proceso de regularización de los derechos de propiedad colectiva. El proyecto debe reconocer en los documentos de Salvaguardas que los riesgos socioambientales son altos y abordarlos con estrategias preventivas basadas en consultas exhaustivas e inclusión de comunidades étnicas desde el principio en el diseño, así como en la implementación y el monitoreo. El proyecto debe minimizar y prevenir los conflictos entre los intereses comerciales y las tierras colectivas, asegurando que se implementen las salvaguardas adecuadas para proteger los derechos de las comunidades étnicas y vulnerables.
3. Garantizar evaluaciones ambientales y sociales para los DPF: las guías de diseño para DPFs debe proporcionar criterios claros y obligatorios para evaluar el riesgo social y ambiental y la capacidad institucional de un país para gestionar riesgos.

Esto incluye todos los riesgos derivados de los cambios en las políticas y leyes de propiedad y uso de la tierra, especialmente los posibles impactos de los cambios en la tenencia de la tierra y los derechos sobre los grupos vulnerables o marginados y sus territorios tradicionales. La EAE y la EASE podrían usarse como herramientas para evaluar las implicaciones ambientales y sociales de las reformas de políticas. Los DPF también deben estar sujetos a la categorización de riesgos ambientales y sociales basada en un proceso de evaluación ambiental y



social sólido y abierto que incluya los posibles efectos posteriores de los cambios de políticas. Además, todos los DPF deben estar sujetos a mecanismos de monitoreo y evaluación, que abarcan el monitoreo a más largo plazo de los resultados de la reforma, y mecanismos paralelos de reparación.

4. Mejorar la transparencia y divulgación del DPF:

Para comprender mejor las reformas específicas y las acciones gubernamentales respaldadas por las operaciones DPF del Banco Mundial, y los posibles riesgos sociales y ambientales asociados, el documento del programa DPF debe divulgar:

i. todas las medidas contenidas en las leyes, políticas y marcos de inversión respaldados por el DPF, con ejemplos de impactos significativos esperados; y

ii. todos los proyectos de inversión actuales y planificados relacionados con la operación de DPF.
5. Incorporar la gobernanza social y ambiental en las reformas del DPF:

los DPF deben garantizar que los países tengan la capacidad de gobernanza adecuada para desarrollar, implementar y hacer cumplir los reglamentos y los incentivos para una gestión social y ambiental sólida. En el caso de la gobernanza territorial, las reformas de políticas para fortalecer y proteger la seguridad de la tenencia de los bosques de las comunidades étnicas deberían priorizarse como estrategias probadas para proteger los bosques y combatir el cambio climático, así como sus propios derechos fundamentales.¹⁶³
6. Realizar, informar y actuar sobre procesos de consulta inclusivos: para garantizar la legitimidad y el logro de las acciones previas del DPF.

Teniendo en cuenta la magnitud del impacto de las acciones previas, los DPF deben ser completamente transparentes y deben consultarse adecuadamente,

ya que la calidad del diseño y los resultados no pueden garantizarse de otro modo. Se necesita una guía mejorada sobre los estándares mínimos para la consulta que establezca una mayor capacidad de asesoramiento por parte de una gama más amplia de partes interesadas en momentos clave del ciclo proyecto y reforma. Incluyendo:

- i. La divulgación temprana de información, incluyendo instrumentos tales como la EAE / EASE, antes de la aprobación del préstamo,

ii. Una vez activa, la aplicación del estándar de consentimiento libre, previo e informado (CLPI), según lo dispuesto por ESS7, en todos los asuntos que afecten a los Pueblos Indígenas, y protecciones equivalentes para las comunidades afrodescendientes.

7. Proporcionar una protección forestal integral: el Plan de Acción Forestal del Grupo del Banco Mundial para los años fiscales 2016-2020 establece que “el GBM tiene como objetivo apoyar a los clientes para promover un crecimiento que no sea a expensas de sus bosques naturales ...” Como tal, el Banco Mundial debe garantizar la realización de una evaluación previa del DPF de los posibles riesgos e impactos del

cambio en el uso de la tierra, incluidos los impactos directos e indirectos en los bosques. Cualquier medida de reforma del DPF que apoye inversiones en proyectos que podrían causar impactos adversos significativos en los bosques primarios o hábitat críticos, y las personas que dependen de ellos, no debería seguir adelante.

8. Proporcionar financiamiento adicional para abordar las limitaciones en los arreglos institucionales del GdC y la capacidad para implementar los derechos comunitarios, tanto para las comunidades indígenas como para las afrocolombianas. Esto incluye abordar las limitaciones financieras y técnicas de las agencias gubernamentales nacionales y subnacionales con responsabilidad en esta área. El préstamo para el Proyecto de Catastro Multipropósito de \$ 100 millones podría diseñarse para cubrir esta necesidad, evidenciado por los déficits en las reformas agrarias de Colombia hasta la fecha bajo el DPF.



GOBIERNO DE COLOMBIA

Las recomendaciones al gobierno de Colombia son el resultado de las discusiones que los representantes de las comunidades étnicas tuvieron durante el taller que se realizó en Bogotá en febrero de 2018.

- 1. Fortalecer las instituciones:** Dado que el DPF del Banco Mundial tiene como objetivo principal el fortalecimiento institucional de la política territorial en Colombia, las comunidades étnicas tienen dos demandas específicas que deben considerarse para apoyar un enfoque étnico en la gobernanza territorial. Esta propuesta incluye la creación de:
 - i. una Agencia o Unidad Étnica para monitorear y asesorar sobre la implementación adecuada y equitativa de la ley catastral multipropósito; y
 - ii. una Comisión Étnica para asegurar una resolución pronta y justa de las cuestiones étnicas en la ANT y la ART. Si el gobierno colombiano es el único operador e implementador de políticas e instituciones de ordenamiento territorial, esto plantea interrogantes entre las comunidades étnicas con respecto a su voz en la distribución territorial en el país, cómo están representadas y quién decide quienes son los ganadores y perdedores del nuevo orden territorial. Los pueblos étnicos tienen una visión y una propuesta de desarrollo para sus territorios.
- 2. Proporcionar la participación de los pueblos étnicos en los procesos de gobernanza territorial para lograr una visión integral.** Los procedimientos administrativos del GdC no se ajustan a la realidad social y cultural de los pueblos indígenas y afrocolombianos y son ineficientes e ineficaces para sus necesidades. Esto es evidente en la búsqueda de las comunidades étnicas para incluir una unidad étnica en la ANT y una Comisión Étnica en el diseño e implementación del Sistema de Catastro Multipropósito. La participación permanente y la supervisión de la implementación de estas políticas ayudarán a las comunidades a garantizar que el nuevo arreglo territorial responda y respete su visión holística del territorio.
- 3. Recopilar información sobre las reservas indígenas y los territorios afrocolombianos que son a) ya concedidos y b) solicitados / en proceso para su integración en el sistema catastral y mapearlos.** Nuestra investigación no encontró una delineación o mapeo exhaustivo de estas reservas y territorios. Esto parece esencial, junto con el catastro multipropósito, para garantizar sus derechos y evitar conflictos.
- 4. Reconocer y aplicar la tenencia colectiva de la tierra como un mecanismo para mitigar las potenciales implicaciones negativas que CONPES 3859 podría producir para las comunidades étnicas:** de conformidad con el Artículo 8b (inter

alia) de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas [G.A. Res. 61/295, U.N. Doc. A / RES / 47/1 (2007)]¹⁶⁴ -aka, UNDRIP], el Gobierno debe evitar cualquier acción que tenga el objetivo o el efecto de despojar a los Pueblos Indígenas de sus tierras, territorios o recursos. En términos más generales, los pueblos indígenas y las comunidades locales históricamente han desempeñado un papel esencial en la gestión y protección de tierras, bosques y sistemas de agua dulce en Colombia como en otros lugares, y apoyar su papel es fundamental para avanzar en la paz y la sostenibilidad.¹⁶⁵

- 5. Abordar las solicitudes presentadas por las comunidades étnicas para garantizar la titulación de los resguardos indígenas y los territorios colectivos para las comunidades afrocolombianas:** esto es consistente con los resultados del Servicio Internacional de Tierras y Tenencia Forestal que dice que el asegurar los derechos a la tierra y recursos naturales de los pueblos locales produce un cambio positivo y transformador.¹⁶⁶
- 6. Apoyar a las comunidades étnicas con asistencia técnica y capacitación:** Esto se justifica particularmente a la luz de los patrones de discriminación racial contra los afrocolombianos, que han limitado su acceso a la educación y la tierra, y en reconocimiento de la dimensión étnica del pasado conflicto armado interno.¹⁶⁷

- 7. Mejorar la calidad de la información disponible para la toma de decisiones,** especialmente con respecto a la planificación del uso de la tierra, e incorporar consideraciones ambientales en los instrumentos de planificación.

- 8. Fortalecer a las autoridades locales y fomentar la participación local en la gestión ambiental,** especialmente para las comunidades indígenas y afrocolombianas que habitan en gran parte de las áreas boscosas del país.

- 9. Fortalecer la titulación colectiva y proteger las características especiales de los territorios colectivos (inalienables, irrevocables y no comercializables) en la implementación de las políticas respaldadas por el DPF Territorial:** los territorios colectivos no deberían terminar en contratos, como los arrendamientos a empresas extractivas, que son inconsistentes con los valores colectivos. Los derechos territoriales deben estar vinculados a la forma en que los pueblos usan la tierra y otros recursos naturales, en cómo se organizan y le dan sentido a un lugar, al mismo tiempo que responden a las dimensiones económicas, políticas y culturales. Para los pueblos indígenas, se debe respetar la conexión con lugares específicos y sus atributos naturales. Para las comunidades afrocolombianas, los derechos territoriales deben reconocer las formas de vida que incluyan una estrecha dependencia con los bosques y otros ecosistemas.

Referencias y Notas de Pie

¹ Banco Mundial, pagina del Proyecto “Préstamo de Política de Desarrollo Territorial de Colombia”.

² Los objetivos declarados fueron: “(i) fortalecer las instituciones para la gestión de la tierra y la planificación territorial; y (ii) mejorar la gestión financiera subnacional y la priorización de inversiones”.

³ De acuerdo con datos oficiales del gobierno del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Los afrocolombianos, o personas que se identificaron como “negro, mulato, afrocolombiano o afrodescendiente”, representaron el 10.5% de la población y el 3.4% como indígenas (Censo 2005, el censo nacional completo más reciente). Obtenido de: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/00000T7T000.PDF

⁴ Debido a la naturaleza del proceso de recopilación de datos, que tuvo en cuenta las limitaciones de tiempo y presupuesto, las implicaciones de las posibles implicaciones sociales y ambientales para las mujeres y los campesinos no se analizaron en este informe.

⁵ Un registro oficial de la propiedad, la extensión y el valor de los bienes inmuebles en un área determinada, utilizado como base para los impuestos.

⁶ Banco Mundial, Documento del Programa de DPL Territorial “Tipo de Operación: Primero en una serie de dos tramos programáticos de operaciones de Financiamiento de Política de Desarrollo (DPF)”, énfasis añadido. Obtenido de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/593461479480212965/Colombia-First-Programmatic-Territorial-Development-Policy-Financing-Project>

⁷ **Acción previa 4: Planificación territorial fortalecida. El Gobierno aprobó una nueva política de planificación territorial que permite:** (i) el desarrollo de planes territoriales y de uso de la tierra a nivel departamental para fomentar la integración regional, y (ii) la actualización de los planes municipales de uso de la tierra bajo una nueva metodología que incorpora vínculos urbano-rurales. Los PDET se están implementando ahora con las comunidades. Los PDET también agrupan instrumentos de planificación específicos para estas comunidades étnicas. En este sentido, los POT no son un problema que se destacó como una preocupación en nombre de las comunidades étnicas. Los POT son responsabilidad de los municipios, es decir, los alcaldes deben comenzar la tarea de estos nuevos POT, generalmente las comunidades no están involucradas. Los POT trabajan en áreas de expansión urbana, rural y urbana.

⁸ Otras acciones previas son: **Mejoramiento de la planificación y ejecución de las inversiones regionales, Acción previa 5:** El Gobierno adoptó una nueva política que fortalece los Memorandos de entendimiento entre los gobiernos nacionales y subnacionales (Plan Contratos) al: (i) Exigir la priorización de las inversiones con mayor potencial de impacto en área de mayores necesidades, (ii) creación de un fondo regional⁴¹ para acelerar la ejecución del proyecto, y (iii) garantía del cofinanciamiento de las inversiones de los gobiernos subnacionales.

Informes fiscales mejorados por los gobiernos subnacionales, Acción previa 6: El gobierno, a través de la legislatura, promulgó la Ley Orgánica 1753 que centralizó la supervisión del riesgo fiscal de los gobiernos subnacionales en el MHCP mediante la unificación de los requisitos de información para mejorar la calidad de los datos fiscales regionales.

Contabilidad Armonizada y Régimen Presupuestario entre agencias y niveles de gobierno, Acción Previa 7: El Gobierno ha armonizado las prácticas contables del sector público con un solo estándar nacional en todas las entidades gubernamentales, incluidos los gobiernos subnacionales, para ser aplicadas de manera obligatoria a partir del 1 de enero. 2017, para permitir la comparabilidad de los datos en todos los sectores y niveles de gobierno.

Diseño y adopción regional de proyectos estándar de inversión para SNG como parte de la nueva política de contratación pública para los gobiernos nacionales y subnacionales, Acción previa 8: El gobierno ha permitido el uso de diseños estándar de proyectos por parte de gobiernos subnacionales para reducir el tiempo y el costo en el adquisición y ejecución de proyectos de inversión regionales y municipales.

⁹ El trabajo de campo realizado por la Asociación Ambiente y Sociedad (AAS) durante los meses de octubre y noviembre de 2017 incluyó ocho entrevistas en profundidad con líderes indígenas y afrocolombianos. Los líderes solicitaron permanecer en el anonimato, así como los nombres de las organizaciones que representan. El trabajo de campo también incluyó un proceso de monitoreo y observación participante del proceso de defensa realizado por los grupos étnicos al ‘Plan Marco de Implementación’.

¹⁰ El taller se realizó en Bogotá, Colombia en febrero de 2018. Fue organizado por la Asociación Ambiente y Sociedad (AAS), Justicia Tributaria en Colombia (JTC) y el Centro de Información del Banco (BIC). Los participantes que asistieron al taller incluyeron: i) miembros de organizaciones indígenas y afrocolombianas ii) representantes del gobierno nacional colombiano, ii) miembros de ONG locales, nacionales e internacionales, iv) académicos, investigadores y académicos v) sociales y activistas ambientales. Representantes de la oficina del Banco Mundial en Colombia fueron invitados a participar. Para obtener más información sobre las presentaciones y los resultados de las principales discusiones y actividades, comuníquese con: cjuaneda@bankinformationcenter.org

¹¹ En este punto se hace referencia a áreas de conflicto, pero es importante señalar que los territorios en los que se basaron las FARC, según los expertos, han sido protegidos del daño ambiental por la industria extractiva y fueron indirectamente reconocidos como “autoridades ambientales” que en algunos territorios desempeñaron un papel positivo y otros negativos. Para obtener más información sobre este tema, consulte: <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/multimedia/farc-ambivalencia-frente-medio-ambiente/33710>

¹² La información sobre víctimas y víctimas de desplazamiento también varía ampliamente. De acuerdo con datos oficiales (Unidad de Víctimas), desde el 1 de abril de 2018, 7,371,504 personas han sido desplazadas en Colombia. Obtenido de: <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>. Datos adicionales del ACNUR indican que, en Colombia, a partir de 2016, 7.4 millones de personas habían sido desplazadas. Obtenido de: <http://www.acnur.org/recursos/estadisticas/>

¹³ Omaira, Bolaños. Collective Tenure Rights in Colombia’s Peace Agreement and Climate Policy Commitments. Rights and Resources International (RRI). Obtenido de: http://rightsandresources.org/wp-content/uploads/2016/12/Collective-Tenure-Rights-in-Colombia%E2%80%99s-Peace-Agreement-and-Climate-Policy-Commitments_English.pdf

¹⁴ Resumen del Acuerdo de Colombia para terminar con el conflicto y construir la paz. Presidencia de la República de Colombia. Obtenido de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/summary-of-colombias-peace-agreement.pdf>

¹⁵ “Capítulo Étnico incluido en el Acuerdo Final de Paz entre elGobierno Nacional y las FARC” por ONIC, en Comunicados ONIC, 25 Agosto 2016

¹⁶ Ver Rights & Resources Initiative, Collective-Tenure-Rights-in-Colombia’s-Peace-Agreement-and-Climate-Policy-Commitments.pdf. Tambien: Mayra Johana Tenjo (2017) “Propuestas de los Pueblos Étnicos a las Acciones Previas del DPF Territorial en Colombia.”

¹⁷ Promulgada como ley 1753 el 9 de Junio 2015.

¹⁸ Ver “Summary of Colombia’s Agreement to End Conflict and Build Peace;” y el texto real del Acuerdo de 310 páginas. Obtenido de: www.acuerdofinal.com.co.

¹⁹ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)

²⁰ La especial conexión que los Pueblos Indígenas y las comunidades afrodescendientes tienen con la tierra que habitan también ha sido reconocida en el derecho internacional y la jurisprudencia (Corte Interamericana de Derechos Humanos, decisión Pueblo de Saramaka v Suriname del 28 de noviembre de 2007). file:///C:/Users/Usuario/Downloads/AMR2326152015ENGLISH.PDF página 4

²¹ Colombia alberga a unos 1.450.000 indígenas (IWGIA), que representan poco más del 3% de la población total. La población afrocolombiana representa alrededor del 10.6% de la población, aunque la tierra sobre la cual reclaman la propiedad consiste en solo el 2% del territorio de Colombia. Según la Oficina de Control de Drogas de la ONU, el cultivo de coca aumentó en un 52% dentro de las reservas indígenas, pasando de 7,799 hectáreas en 2014 a 11,837 hectáreas en 2015. Ver: Forests in Colombia fall victim to illegal coca plantations por María Lourdes Zimmermann el 16 de Septiembre 2016.

22

²³ Minority Rights Group International, World Directory of Minorities and Indigenous Peoples - Colombia: Afro-Colombians, 2008. Obtenido de: <http://www.refworld.org/docid/49749d3cc.html>

²⁴ Tovar-Restrepo, M., & Irazábal, C. (2014). *Indigenous women and violence in Colombia: Agency, autonomy, and territoriality. Latin American Perspectives*, 41(1), 39-58 (page 46). doi:10.1177/0094582X13492134

²⁵ Según la Alianza NDC, el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia estableció la meta de limitar las tasas de deforestación a 90,000 hectáreas por año para 2018, reduciendo desde una línea de base de 120,933 hectáreas deforestadas en 2014, una reducción de 25.6% y una tasa anual de aproximadamente 0.12% de bosque zona. A pesar de esto, las tasas de deforestación en la región amazónica de Colombia aumentaron en un 44 por ciento de 124.035 hectáreas a 178.597 (aproximadamente 690 millas cuadradas) entre 2015 y 2016, según el Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). Los observadores atribuyen esto a los madereros oportunistas que ingresan a territorios donde el temor a las FARC los había mantenido alejados durante décadas, y los habían convertido en sitios para la agricultura a gran escala y la ganadería, la infraestructura vial o la minería ilegal. Además, fuentes no oficiales (Global Forest Watch) informan tasas de deforestación más altas, incluyendo 291,000 ha. En 2016 y un promedio de más de 205,000 ha. (0.3%) anualmente de 2001-16.

²⁶ Como context ver Forest Stewardship Council: HIGH CONSERVATION VALUES AND BIODIVERSITY: What are high conservation values and what do they mean for biodiversity?

²⁷ Morales, L. (2017). *Peace and environmental protection in Colombia: Proposals for sustainable rural development*. The Dialogue http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/01/Envt-Colombia-Eng_Web-Res_Final-for-web.pdf

²⁸ Estas estadísticas son de Rights and Resources Initiative (2015), « Who owns the World’s Land » A global baseline of formally recognized indigenous and community land rights http://rightsandresources.org/wp-content/uploads/GlobalBaseline_web.pdf. More precise information is provided in a presentation (n.d.) by Jairo Alonso Mesa Guerra, Superintendent of Notaries and Registration, Ministry of Justice and Law, Gov’t. of Colombia in “The Role Of Registration In Colombian Indigenous Communities Property Recognition:” Según el Ministerio del Interior colombiano, hay 872 reservas indígenas por un total de 31.148.406 hectáreas. Se han solicitado 4,180,247 hectáreas adicionales como extensiones de estas reservas. El Censo de 2005 en Colombia reportó una población indígena de 1,378,884 personas, de las cuales 933,800 permanecen en reservaciones. Esto significa que hay 445,084 personas, el 27% de la población indígena de Colombia, que no poseen un territorio colectivo reconocido. Las reclamaciones para salvaguardar los derechos territoriales colectivos de las comunidades indígenas y negras en situaciones de desplazamiento o en riesgo de ser desplazadas se remiten a la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. (SAUMRDL).

²⁹ Los resguardos indígenas titulados fueron 32,181,508 ha. y territorios colectivos afrodescendientes 5,574,828 ha., por INCODER 2015, según lo informado por RRI. Ver también Mayra Johana Tenjo (2017) “Propuestas de los Pueblos Étnicos a las Acciones Previas del DPF Territorial en Colombia.”

³⁰ Rodríguez, GA (2010), La consulta previa con los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia.Facultad de Jurisprudencia Universidad del Rosario. Ver: <http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/CONSULTAPREVIA/>

³¹ Corte Constitucional Sentencia T-188 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

³² Las agencias estatales, incluidas la Oficina del Contralor General y la Oficina del Ombudsman de Derechos Humanos, han emitido numerosos informes que condenan el impacto ambiental negativo de las actividades mineras. Ver, por ejemplo, la serie de estudios sobre minería titulada Minería en Colombia por la Contraloría general publicada en cuatro volúmenes entre mayo de 2013 y noviembre de 2014, obtenido de: <http://justiciaambientalcolombia.org/2014/08/11/coleccion-estudios-contraloria-mineria-colombia/>

³³ Por ejemplo, los ataques de la guerrilla contra los oleoductos han llevado a un informe de cuatro millones de barriles de petróleo derramado a lo largo de los años.

³⁴ Idem actores ilegales como los grupos armados paramilitares con la intención de ganar o mantener el control social y político sobre los territorios.

³⁵ Environmental Justice Atlas. Obtenido de: <https://ejatlas.org/country/colombia>

³⁶ Kristen French (2017) Forest-Friendly Development can bolster peace in Colombia, paper says. Earth Institute. Obtenido de: <http://blogs.ei.columbia.edu/2017/03/16/forest-friendly-development-can-bolster-peace-in-colombia-paper-says>

³⁷ Cecilia Roa (2016). Environmental Democratization in Post-War Colombia. GIGA, Number 5. Obtenido de: <https://www.giga-hamburg.de/en/publication/environmental-democratisation-in-post-war-colombia>

³⁸ United Nations Environment Programme. The Environmental Dimension of Peace. Obtenido de: <http://www.unep.org/ourplanet/may-2016/articles/environmental-dimension-peace>

³⁹ The REDD Desk. REDD in Colombia. Obtenido de: <https://theredddesk.org/countries/colombia>

⁴⁰ Morales, L. (2017). *Peace and environmental protection in Colombia: Proposals for sustainable rural development*. The Dialogue http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/01/Envt-Colombia-Eng_Web-Res_Final-for-web.pdf

⁴¹ OCHA/Colombia Humanitarian Country Team (2016). “Humanitarian Needs Overview –Colombia”, UN OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), Bogotá, November 2016. https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/hno_colombia_2017_en.pdf. Según cifras oficiales, 7,1 millones de personas fueron desplazadas por la fuerza entre 1985 y agosto de 2016.

⁴² Historical Memory Group (2016). “Basta Ya! Colombia: Memories of War and Dignity”, Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica. <http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2016/basta-ya-ingles/BASTA-YA-ingles.pdf>

⁴³ Guereña, A., “A Snapshot of Inequality: what the latest agricultural census reveals about land distribution in Colombia”, Bogotá, Oxfam, 2017. Obtenido de: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/colombia_-_snapshot_of_inequality.pdf

⁴⁴ Guereña, A., “A Snapshot of Inequality: what the latest agricultural census reveals about land distribution in Colombia”, Bogotá, Oxfam, 2017. Obtenido de: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/colombia_-_snapshot_of_inequality.pdf

⁴⁵ Presidencia de la República de Colombia (2017), Decreto Ley Número 902 de 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final den Materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”, Bogotá, República de Colombia, 29 May 2017. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf> El Departamento de Administración Nacional de Estadísticas de Colombia informó esta estadística en base a su Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2011.

⁴⁶ Burgos, S. (2016). “Hope for ‘The Future’ in Colombia”, The Politics of Poverty, Oxfam America, 22 December 2016.

⁴⁷ La ley ZIDRES elude las restricciones a la acumulación de tierras bajo la ley de reforma agraria colombiana, que prohíbe la acumulación por cualquier persona o compañía de “baldíos” - tierra que en algún momento perteneció al estado - que ocupan un área más grande que la ‘unidad agrícola familiar’ (definido por la ley para proporcionar medios de vida sostenibles de una familia). Al facilitar la asociación entre las empresas y los pequeños agricultores, esta nueva ley permite una mayor concentración de tierras para proyectos a gran escala y reduce las tierras estatales disponibles para su distribución a los sin tierra.

⁴⁸ Esta ley, que tiene un mandato de 10 años que expira en 2021, estableció un programa que incluye medidas administrativas y judiciales para procesar las reclamaciones registradas por los desalojados, desposeídos o desplazados de sus tierras después de 1991. La Unidad de Restitución de Tierras del gobierno opera como una un abogado para las víctimas y lleva los casos ante los tribunales especiales, donde la carga de la prueba se revierte (los actuales ocupantes de la tierra son los que deben proporcionar evidencia de su tenencia legítima), para proporcionar la restitución de las tierras que fueron abandonadas o incautadas como resultado del conflicto.

⁴⁹ S. Burgos and M. Matheu (2017). ‘The peace process in Colombia needs strong US support’, The Politics of Poverty, Oxfam America.

⁵⁰ Superintendencia de Notariado y Registro “El papel del registro en el reconocimiento de propiedad de las comunidades indígenas colombianas”. Obtenido de: https://www.conftool.com/landandpoverty2018/index.php?page=browseSessions&print=head&doprint=yes&form_session=38&presentations=show

⁵¹ Defensoría del Pueblo (2017). “Informe de Riesgo No. 010-17 A.I.”, Bogotá. <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/6236/156-l%C3%ADderes-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-han-sido-asesinados-en-los-%C3%BAltimos-14-meses-Defensor%C3%ADa-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-l%C3%ADderes-sociales-Defensor-del-Pueblo-Colombia-l%C3%ADderes-sociales.htm>

⁵² Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército Popular (2016). Acuerdo final para terminar con el conflicto armado y construir una paz estable y duradera “, Bogotá, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 24 de noviembre de 2016. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/Documentos%20compartidos/Colombian-Peace-Agreement-English-Translation.pdf>

⁵³ El Espectador (2017)., “Creación del Fondo de Tierras se discute hoy en la Corte Constitucional”, Bogotá. Obtenido de: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/creacion-del-fondo-de-tierras-se-discute-hoy-en-la-corte-constitucional-articulo-708335>

⁵⁴ Mason, E. S. and Asher, R. E. (1974). *The World Bank since Bretton Woods*. The Brookings Institution. Obtenido de: [LINK](#)

⁵⁵ Ver <http://www.worldbank.org/en/country/colombia/overview#2> y <http://www.worldbank.org/en/country/colombia/projects>

⁵⁶ Federici, M. and Kjell, P (2017). *Influencing World Bank projects before they happen: A beginner's guide to advocacy on Country Partnership Frameworks*. <http://www.bankinformationcenter.org/wp-content/uploads/2017/08/CPF-primer-July-2017-FINAL.pdf>

⁵⁷ World Bank (n.d) *The World Bank in Colombia: Overview*. Retrieved December 13, 2017, from <http://www.worldbank.org/en/country/colombia/overview#2>

⁵⁸ Deininger, K., Castagnini, R. and Gonzáles, M. A (2004). Comparing land reform and land markets in Colombia: Impacts on equity and efficiency. *World Bank Policy Research Working Paper 3258*. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/15620/wps3258.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁵⁹ Aiyar, M., Parker, A. and van Zyl, J. (1995). Market-assisted land reform: a new solution to old problems. In *Agriculture & Natural Resources Department Dissemination Notes 4*. Obtenido de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/708351468740977892/Market-assisted-land-reform-a-new-solution-to-old-problems>

⁶⁰ Tadlaoui, S. The Land reform policy in Colombia: Advocacy coalitions and policy contradictions. In Rocha Lukic, M. and Tomazini, C (2014). *Analyzing public policies in Latin America: a cognitive approach*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing. <https://books.google.co.uk/books?isbn=1443869902>

⁶¹ Mendes Pereira, J. M. and Fajardo, D. (2015). The World Bank’s ‘Market Assisted Land Reform’ in Colombia and Brazil (1994-2002). *Revista Brasileira de Historia*. Obtenido de: http://www.scielo.br/pdf/rbh/2015nahead/en_1806-9347-rbh-2015v35n70001.pdf

⁶² Mendes Pereira, J. M. and Fajardo, D. (2015) The World Bank’s ‘Market Assisted Land Reform’ in Colombia and Brazil (1994-2002). *Revista Brasileira de Historia*. Obtenido de: https://www.scielo.br/pdf/rbh/2015nahead/en_1806-9347-rbh-2015v35n70001.pdf

⁶³ Mendes Pereira, J. M. (2007). *The World Bank’s ‘Market-Assisted’ Land Reform as a political issue: Evidence from Brazil*. *European Review of Latin America and Caribbean Studies* 82. Obtenido de: [LINK](#)

⁶⁴ Bretton Woods Project (2002). WB land reform: “land for whoever can buy it”. Bretton Woods Update 28. Obtenido de: <http://www.brettonwoodsproject.org/2002/05/art-16267/>

⁶⁵ El Marco de Evaluación de Gobernanza de la Tierra (LGAF) es una herramienta de diagnóstico para evaluar el estado de la gobernanza de la tierra a nivel de país utilizando un proceso participativo que se basa sistemáticamente en la evidencia existente y la experiencia local en lugar de en los de afuera. El análisis abarca nueve temas: reconocimiento de la tenencia de la tierra; derechos a los bosques y tierras comunes y regulaciones de uso de tierras rurales; uso urbano de la tierra, planificación y desarrollo; gestión de tierras públicas; proceso de transferencia de tierras públicas a uso privado; suministro público de información sobre la tierra (administración de tierras y sistemas de información); valoración de tierras e impuestos; resolución de disputas y revisión de arreglos y políticas institucionales. La evaluación sigue un enfoque de cuadro de mando y produce una matriz de matriz de prioridades de política. El proceso LGAF ayuda a establecer un consenso sobre (i) lagunas en la evidencia existente; (ii) áreas para cambios regulatorios o institucionales, prueba de nuevos enfoques e intervenciones para mejorar la gobernanza de la tierra en una escala más amplia (por ejemplo, mediante el fortalecimiento de los derechos a la tierra y la mejora de su cumplimiento); y (iii) criterios para

evaluar la efectividad de estas medidas. Este informe presenta el resultado para Colombia. Ver Mejora de la Gobernanza de la Tierra en Colombia y la carta de calificación de: http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/Colombia_Scorecard.pdf

⁶⁶ “Climate-smart Farming in Colombia’s Last Agricultural Frontier,” REPORT from World Bank, 16 Mar 2018, <https://reliefweb.int/report/colombia/climate-smart-farming-colombia-s-last-agricultural-frontier>.

⁶⁷ World Bank (n.d.). *Products and services: Financing instruments*. Retrieved December 13, 2017, from <http://www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services#DPF>

⁶⁸ World Bank (2014). Policies and procedures: BP 8.60 - Development Policy Finance. February 5, 2018, Obtenido de: <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/Forms/DispPage.aspx?docid=2674&ver=current>

⁶⁹ World Bank (2017). *Annual Report 2017: Fiscal year data*. Obtenido el 5 de febrero, 2018, de: <http://www.worldbank.org/en/about/annual-report/fiscal-year-data#a>

⁷⁰ Vince McElhinny (2011), *The World Bank and DPLs: What middle income countries want*. Building Informed Civic Engagement for Conservation in the Andes and Amazon (BICECA), Bank Information Center. <http://www.bankinformationcenter.org/en/Document.102530.pdf>

⁷¹ World Bank (2017). *Bank Policy: Development Policy Financing* OPS5.02 <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/b98d432b7471441b9f3936b7c380bd05.pdf>

⁷² World Bank (2017). *Bank Policy: Development Policy Financing* OPS5.02 <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/b98d432b7471441b9f3936b7c380bd05.pdf>

⁷³ Independent Evaluation Group (2015). Managing environmental and social risks in Development Policy Financing. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/Managing_ES_Risks_in_DPF.Sept18.2015.pdf

⁷⁴ Environmental management systems tend also to be reactive and not well-integrated; see Pezzoli, Keith (2000) “Environmental Management Systems (EMSs) and Regulatory Innovation,” California Western Law Review: Vol. 36: No. 2, Article 7. <http://scholarlycommons.law.cwsl.edu/cwlr/vol36/iss2/7>.

⁷⁵ Para un análisis más detallado del papel de la gobernanza ambiental en el contexto de un país en desarrollo, ver Wingqvist, Gunilla Ölund et al.: *The role of governance for improved environmental outcomes: Perspectives for developing countries and countries in transition*, 20 June 2012. Concluye (pp. 49-50): “Deben tenerse en cuenta los aspectos de gobernanza cuando se trata de mejorar la aplicación de la legislación ambiental y otras medidas ambientales **Mecanismos de rendición de cuentas, como garantizar los derechos de acceso a la información, la participación pública y el acceso a un sistema de justicia, son esenciales** para permitir que estos electorados demanden mejoras ambientales. “[Énfasis agregado.]

⁷⁶ Independent Evaluation Group (2015). *Managing environmental and social risks in Development Policy Financing*. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Obtenido de: http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/Managing_ES_Risks_in_DPF.Sept18.2015.pdf

⁷⁷ World Bank (2017). *Bank Policy: Development Policy Financing*. Obtenido de: <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/b98d432b7471441b9f3936b7c380bd05.pdf>

⁷⁹ Independent Evaluation Group (2015). Managing environmental and social risks in Development Policy Financing. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Obtenido de: http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/Managing_ES_Risks_in_DPF.Sept18.2015.pdf

⁸⁰ World Bank (2015). 2015 *Development Policy Financing Retrospective: Results and sustainability*. Obtenido de: <http://pubdocs.worldbank.org/en/420441457100264616/DevelopmentPolicyRetrospective2015.pdf>

⁸¹ World Bank (2017). *Bank Policy: Development Policy Financing* <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/b98d432b7471441b9f3936b7c380bd05.pdf>

⁸² World Bank. (2016) *Lessons from environmental policy lending: IEG learning product*. Washington, D.C.: World Bank Group. Obtenido de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/309251469771012006/Lessons-from-environmental-policy-lending-IEG-learning-product>

⁸³ Independent Evaluation Group (2015). *Managing environmental and social risks in Development Policy Financing*. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Obtenido de: http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/Managing_ES_Risks_in_DPF.Sept18.2015.pdf

⁸⁴ Bank Information Center and Global Witness (2013). *World Bank safeguards & development policy lending: A primer on why DPLs should be part of the safeguards review*.

⁸⁵ Independent Evaluation Group (2013). *Managing forest resources for sustainable development: An evaluation of World Bank Group experience*. Obtenido de: http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/Evaluation/files/forest_eval2.pdf

⁸⁶ Inspection Panel (n.d.). *Congo, Democratic Republic of: Transitional support for economic recovery credit and emergency economic and social reunification support project*. Obtenido de: <http://ewebapps.worldbank.org/apps/IP/Pages/ViewCase.aspx?CaseId=62>

⁸⁷ Inspection Panel (2007). Congo, Democratic Republic of: Transitional support for economic recovery credit and emergency economic and social reunification support project. Investigation Report. Obtenido de: [http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/PanelCases/37-Investigation%20Report%20Executive%20Summary%20\(English\).pdf](http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/PanelCases/37-Investigation%20Report%20Executive%20Summary%20(English).pdf)

⁸⁸ World Bank Agriculture and Rural Development Department (2005) *Development Policy Lending and forest outcomes: Influences, interactions, and due diligence*. http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/devpol_final_text.pdf

⁸⁹ Independent Evaluation Group (2013). *Managing forest resources for sustainable development: An evaluation of World Bank Group experience*. Obtenido de: http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/Evaluation/files/forest_eval2.pdf

⁹⁰ Bank Information Center (2017). *World Bank introducing new fossil fuel subsidies, undermining its own climate change commitments and forest protection efforts*. Obtenido de: <http://www.bankinformationcenter.org/world-bank-breaks-climate-pledges-by-financing-new-fossil-fuel-subsidies-undermining-forest-protection-and-exacerbating-climate-change/>

⁹¹ Bank Information Center (2017). *World Bank Development Policy Finance and climate change: Is the Bank providing the right incentives for low-carbon development in Mozambique?* Obtenido de: <http://www.bankinformationcenter.org/wp-content/uploads/2017/01/MOZAMBIQUE-DPF-FORMATTED-1.11.17-1.pdf>

⁹² Bank Information Center (2017). *World Bank Development Policy Finance and climate change: Is the Bank providing the right incentives for low-carbon development in Indonesia?* Obtenido de: <http://www.bankinformationcenter.org/wp-content/uploads/2017/01/INDONESIA-DPF-FORMATTED-PUB-1.6.17.pdf>

⁹³ Plan Marco de Implementación, documento oficial del gobierno, la información sobre los costos se encuentra en la página 217 y 218. Obtenido de: <http://www.kavilando.org/images/stories/documentos/Plan-marco-de-implementacin.pdf>

⁹⁴ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), proyectos activos y en tramitación en Colombia. Obtenido de: <https://www.iadb.org/en/projects-search?query%5Bcountry%5D=CO&query%5Bsector%5D=&query%5Bstatus%5D=&query%5Bquery%5D=>

⁹⁵ Rights and Resources Initiative (2015), “Who owns the World’s Land: A global baseline of formally recognized indigenous and community land rights”. Obtenido de: http://rightsandresources.org/wp-content/uploads/GlobalBaseline_web.pdf

⁹⁶ Este fue el Segundo DPL de Desarrollo Sostenible y Crecimiento Verde, aprobado en diciembre de 2017, cerrando en diciembre de 2018. El DPL 1 fiscal y de crecimiento de \$ 600 millones de Colombia, aprobado en marzo de 2017, cerró el 30 de marzo de 2018.

⁹⁷ El Banco Mundial ha preparado un Proyecto de Catastro Multipropósito Colombia de \$ 100M (P162594), vea el resumen del proyecto: <http://documents.worldbank.org/curated/en/412091489780662832/pdf/ITM00184-P162594-03-17-2017-1489780660232.pdf>. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está preparado con un Programa de Fortalecimiento de la Gestión Catastral Municipal de \$ 50 millones (CO-L1164), ver perfil del proyecto: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-590845287-11>

⁹⁸ World Bank, Program Document for Territorial DPL “Operation type: First in a series of tow single tranche programmatic Development Policy Financing (DPF) operations”

⁹⁹ Un documento de CONPES resulta de un proceso deliberativo y decisiones adoptadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), que es un organismo asesor gubernamental responsable de establecer las políticas de Colombia en materia de desarrollo económico y social. Por ejemplo, puede proporcionar órdenes ejecutivas directas para crear reformas y establecer las bases sobre las cuales se presenta el presupuesto nacional al Congreso sobre un tema específico.

¹⁰⁰ CONPES 3334, Obtenido de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3334.pdf>

¹⁰¹ Camilo Diaz (2018). Justicia Tributaria. Presentacion en Taller Bogota, Colombia.

¹⁰² Un registro oficial de la propiedad, la extensión y el valor de los bienes inmuebles en un área determinada, utilizado como base de los impuestos.

¹⁰³ CONPES 3859. Política para la adopción y puesta en marcha de un catastro multipropósito rural-urbano DNP, IGAC, SNR, ANT. Javier Burgos Director Técnico – Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible DNT. Pág. 15.

¹⁰⁴ No hay indicios de que realmente se esté discutiendo. Para más información, ver <http://www.camara.gov.co/sistema-nacional-catastral-multiproposito>

¹⁰⁵ Torres Vanessa, (2017) *Seguimiento de la Ejecución del Crédito del Banco Mundial DPL Territorial en Colombia*. Asociación Ambiente y Sociedad (AAS).

¹⁰⁶ Banco Mundial, Documento del Programa de DPL Territorial “Tipo de Operación: Primero en una serie de dos tramos programáticos de operaciones de Financiamiento de Política de Desarrollo (DPF)”, énfasis añadido. Obtenido de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/593461479480212965/Colombia-First-Programmatic-Territorial-Development-Policy-Financing-Project>

¹⁰⁷ CONPES 3859 Política para la adopción y puesta en marcha de un catastro multipropósito rural-urbano DNP, IGAC, SNR, ANT Javier Pérez Burgos Director Técnico Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible DNT.

¹⁰⁸ Nieto Escalante. Comunicado de presa. El catastro multipropósito herramienta fundamental del PND para ordenar el territorio. Obtenido de: [LINK](#)

¹⁰⁹ CONPES 3859 Política para la adopción y puesta en marcha de un catastro multipropósito rural-urbano DNP, IGAC, SNR, ANT Javier Pérez Burgos Director Técnico Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible DNT.

¹¹⁰ CONPES 3859 Política para la adopción y puesta en marcha de un catastro multipropósito rural-urbano DNP, IGAC, SNR, ANT Javier Pérez Burgos Director Técnico Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible DNT.

¹¹¹ CONPES 3859 Política para la adopción y puesta en marcha del catastro multipropósito rural-urbano DNP, IGAC, SNR, ANT, Javier Burgos Director Técnico de Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible DNT.

¹¹² Banco Mundial, Documento del Programa de DPL Territorial “Tipo de Operación: Primero en una serie de dos tramos programáticos de operaciones de Financiamiento de Política de Desarrollo (DPF)”, pagina 8. Obtenido de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/593461479480212965/Colombia-First-Programmatic-Territorial-Development-Policy-Financing-Project>

¹¹³ CONPES 3859, página 16 “El principio de independencia jurídica es un concepto jurídico que constituye una buena práctica adoptada a nivel internacional, que también será adoptada por el país de la Red Catastral Iberoamericana, la Federación Internacional de Geometristas y se incorpora a la comunidad internacional norma ISO-19-152). Este principio permite compartir e integrar información de entidades legalmente independientes (por ejemplo, entre la Superintendencia de Notaría y el IGAC)”.

¹¹⁴ CONPES 3859, pagina 16. Obtenido de: <https://es.scribd.com/document/359275033/Documento-Conpes-3859-Politica-Catastro-Multiproposito>

¹¹⁵ Mayra Johana Tenjo (2017) “Propuestas de los Pueblos Étnicos a las Acciones Previas del DPF Territorial en Colombia.”

¹¹⁶ CONPES 3859, paginas 16 y 17. Obtenido de: <https://es.scribd.com/document/359275033/Documento-Conpes-3859-Politica-Catastro-Multiproposito>

¹¹⁷ Mayra Johana Tenjo (2017) “Propuestas de los Pueblos Étnicos a las Acciones Previas del DPF Territorial en Colombia.” pagina 65

¹¹⁸ De acuerdo con RRI, 2015 (op. cit.), p. 7 y fn. 56: Se refiere a las Tierras de las Comunidades Negras y Resguardos Indígenas. Las cifras pueden estar sujetas a cambios a medida que el Estado reconcilie las tierras recién tituladas.

¹¹⁹ A nivel mundial, la evidencia muestra que aproximadamente 2.500 millones de personas dependen de tierras indígenas y comunitarias (que cubren más del 50% de los territorios nacionales), pero solo una quinta parte de esa tierra ha sido reconocida formalmente como propiedad legal de los pueblos indígenas y otras comunidades locales que ocuparlos.

¹²⁰ World Resources Institute. Obtenido de: <http://www.wri.org/our-work/project/securing-rights>

¹²¹ Mayra Johana Tenjo (2017) “Propuestas de los Pueblos Étnicos a las Acciones Previas del DPF Territorial en Colombia.”

¹²² CONPES 3859, pagina 38. Obtenido de: <https://es.scribd.com/document/359275033/Documento-Conpes-3859-Politica-Catastro-Multiproposito>

¹²³ Mayra Johana Tenjo (2017) “Propuestas de los Pueblos Étnicos a las Acciones Previas del DPF Territorial en Colombia.”

¹²⁴ Lovera, C.G. et al (2017) Derechos territoriales de las comunidades negras: Conceptualización y sistema de información sobre la vulnerabilidad de los territorios sin titulación colectiva. Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos: Bogotá

¹²⁵ Mayra Johana Tenjo (2017) “Propuestas de los Pueblos Étnicos a las Acciones Previas del DPF Territorial en Colombia.”

¹²⁶ CONPES 3859, Obtenido de: <https://es.scribd.com/document/359275033/Documento-Conpes-3859-Politica-Catastro-Multiproposito>

¹²⁷ Banco Mundial (2007). Colombia 2006-2010: Una ventana de oportunidad. Notas de Políticas presentadas por el Banco Mundial. Pág. 227. Obtenido de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/782761468027627013/Colombia-2006-2010-una-ventana-de-oportunidad>

¹²⁸ Mayra Johana Tenjo (2017) “Propuestas de los Pueblos Étnicos a las Acciones Previas del DPF Territorial en Colombia.”

¹²⁹ Algunos de los movimientos sociales que han planteado fuertes quejas a nivel nacional e internacional sobre la grave situación de violación de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario son: Proceso de Comunidades Negras (PNC), Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA).

¹³⁰ Cumbre Agraria (2017). Obtenido de: <https://www.cumbreagraria.org/>

¹³¹ Cumbre Agraria (2017), <https://www.cumbreagraria.org/que-no-nos-cueste-la-vida-a-la-cumbre-se-le-cumple/> En el mes de octubre del año 2017, hay evidencia de un aumento en las violaciones sistemáticas. Pruebas y hechos: la masacre en Tumaco

de seis (6) campesinos y dos (2) indígenas del pueblo awa, con el registro de más de cincuenta heridos en esta protesta por el incumplimiento del gobierno a los productores de hoja de coca, además a la desaparición de varias personas en este evento. El asesinato de un líder indígena en comunicación de la reserva de Kokocuno del Cauca, y el registro de tres (3) personas heridas después de las acciones de recuperación de la tierra. Los asesinatos de un indígena en el Chocó del pueblo Emberá Dovida, dos indígenas Sikuanis en Meta y Vichada, dos líderes comunitarios en Guaviare y Cartagena, dos líderes del pueblo Nasa en Cauca, un líder pijao y el líder afrodescendiente del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera. Las cifras para los pueblos indígenas indican que entre el 1 de noviembre de 2016 y el 31 de julio de 2017, después de la firma del Acuerdo de Paz, se informaron 30 líderes asesinados, 6 desaparecidos, 115 amenazados, 3,490 personas, de Pueblos Indígenas en situación de desplazamiento, 9 forzados a reclutamiento que, sumado a otros eventos, representa un total de 4,508 casos de violaciones de derechos humanos y violaciones del DIH en territorios indígenas. Los departamentos más afectados y las localidades con mayor riesgo de afectación se encuentran en: Cauca, Tolima, Antioquia, Cesar, Chocó, Nariño, Quindío, Valle del Cauca, Meta, Guajira, Risaralda y Amazonas; Los Pueblos Indígenas afectados son Wounaan, Eperara Siapidara, Nasa, Pijao, Emberá Chamí, Awá, Emberá Katío, Zenú, Jiw, Wayuú, Wiwa y Makuna. Informe sobre la violación de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas, 1 de noviembre de 2016 al 31 de julio de 2017, Ministerio de Derechos de los Pueblos Indígenas, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Paz.

¹³² Con el fin de garantizar el cumplimiento del Acuerdo de Paz, incluyendo entre ellos la inclusión del enfoque étnico, el gobierno nacional se comprometió a apoyar la preparación, discusión y aprobación de un documento llamado ‘Plan Marco de Implementación’ (PMI). Las comunidades étnicas desarrollaron una serie de propuestas en el PMI en relación con el Catastro multipropósito. El PMI trabajó en el marco de la Comisión Étnica, en este espacio los pueblos indígenas y las comunidades negras se articularon para construir una propuesta conjunta que les permitiera tener suficiente fuerza política para avanzar en las propuestas.

¹³³ En el momento de la preparación del informe, el estado de esto todavía no estaba claro. El Banco Mundial ha preparado un Proyecto de Catastro Multipropósito para Colombia de \$ 100M (P162594). Aunque no habrá intervenciones de proyectos dentro de los territorios indígenas, ni impactos en ellos, según el Banco, se ha desarrollado un Plan para los Pueblos Indígenas, y el proyecto estará sujeto a consultas antes de la evaluación. Esta podría ser una oportunidad para abordar el tema de la comisión étnica. Obtenido de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/412091489780662832/pdf/ITM00184-P162594-03-17-2017-1489780660232.pdf>.

¹³⁴ La descripción del Proyecto se encuentra aquí: <http://projects.worldbank.org/P162594/?lang=en&tab=overview>; el Plan de Pueblos Indígenas se encuentra aquí: <http://documents.worldbank.org/curated/en/321281509402887993/Plan-para-pueblos-ind%C3%ADgenas-y-grupos-etnicos>

¹³⁵ Descripción del Proyecto. Obtenido de: <http://projects.worldbank.org/P162594/?lang=en&tab=overview>

¹³⁶ Presidencia de la Republica. Decreto No. 2365 de 7 diciembre de 2015 “por la cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones”.

¹³⁷ Banco Mundial, Documento del Programa de DPL Territorial “Tipo de Operación: Primero en una serie de dos tramos programáticos de operaciones de Financiamiento de Política de Desarrollo (DPF)”, énfasis añadido. Obtenido de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/593461479480212965/Colombia-First-Programmatic-Territorial-Development-Policy-Financing-Project>

¹³⁸ Banco Mundial, Documento del Programa de DPL Territorial “Tipo de Operación: Primero en una serie de dos tramos programáticos de operaciones de Financiamiento de Política de Desarrollo (DPF)”, énfasis añadido. Obtenido de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/593461479480212965/Colombia-First-Programmatic-Territorial-Development-Policy-Financing-Project> “Número de parcelas en áreas rurales con derechos de propiedad formalizados a través del nuevo proceso. (Línea de base: 0 en 2016, objetivo: 40,000 en 2018).”

¹³⁹ Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos. Pontificia Universidad Javeriana (2017). Derechos territoriales de las comunidades negras: conceptualización y sistema de información sobre la vulnerabilidad de los territorios sin titulación colectiva. Obtenido de: <http://www.derechos-territoriales-de-las-comunidades-negras-2-.pdf>

¹⁴⁰ Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos. Pontificia Universidad Javeriana (2017). Derechos territoriales de las comunidades negras: conceptualización y sistema de información sobre la vulnerabilidad de los territorios sin titulación colectiva. Obtenido de: <http://www.derechos-territoriales-de-las-comunidades-negras-2-.pdf>

¹⁴¹ Mayra Johana Tenjo (2017) “Propuestas de los Pueblos Étnicos a las Acciones Previas del DPF Territorial en Colombia.”

¹⁴² INCODER fue creado a traves del Decreto 1300 de 2003.

¹⁴³ Obtenido de: <http://consejos.etnoterritorios.org/>

¹⁴⁴ Mayra Johana Tenjo (2017) “Propuestas de los Pueblos Étnicos a las Acciones Previas del DPF Territorial en Colombia.” Comisión Nacional de Territorios Indígenas - CNTI. Presentación diciembre 2017. Páginas 9-11.145

¹⁴⁵ ANT Asignación presupuestaria para el 2018.

¹⁴⁶ Numero 9, artículo 26, <http://www.gobiernomayor.org/noticias-gobierno-mayor/1113-comision-nacional-de-territorios-indigenas-cnti-pronunciamento-publico>

¹⁴⁷ Ver instrumento creado por el Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos. Pontificia Universidad Javeriana (2017). Derechos territoriales de las comunidades negras: conceptualización y sistema de información sobre la vulnerabilidad de los territorios sin titulación colectiva. Obtenido de: <http://www.derechos-territoriales-de-las-comunidades-negras-2-.pdf>

¹⁴⁸ Mayra Johana Tenjo (2017) “Propuestas de los Pueblos Étnicos a las Acciones Previas del DPF Territorial en Colombia.”

¹⁴⁹ World Resources Institute, Securing Rights. Obtenido de: <http://www.wri.org/our-work/project/securing-rights>

¹⁵⁰ C. Stevens, R. Winterbottom, K. Reytaar and J. Springer (2014) Securing Rights and Combating Climate Change: How strengthening community forests rights mitigates climate change. World Resources Institute and Rights and Resources. Pagina 33. Obtenido de: <http://www.wri.org/publication/securing-rights-combating-climate-change>

¹⁵¹ Plant and Hvalkof (2001), Appendini and Torres 2(008,) OVE 2014b. Obtenido de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39945674>

¹⁵² World Bank Territorial DPL Programmatic Document

¹⁵³ World Bank Territorial DPL Programmatic Document

¹⁵⁴ Mayra Johana Tenjo (2017) “Propuestas de los Pueblos Étnicos a las Acciones Previas del DPF Territorial en Colombia.”

¹⁵⁵ Mayra Johana Tenjo (2017) “Propuestas de los Pueblos Étnicos a las Acciones Previas del DPF Territorial en Colombia.”

¹⁵⁶ Mayra Johana Tenjo (2017) “Propuestas de los Pueblos Étnicos a las Acciones Previas del DPF Territorial en Colombia.”

¹⁵⁷ Mayra Johana Tenjo (2017) “Propuestas de los Pueblos Étnicos a las Acciones Previas del DPF Territorial en Colombia.”

¹⁵⁸ Mayra Johana Tenjo (2017) “Propuestas de los Pueblos Étnicos a las Acciones Previas del DPF Territorial en Colombia.”

¹⁵⁹ Los párrafos clave del OP 8.60 dicen:
9. Pobreza e impactos sociales. El Banco determina si es probable que las políticas específicas respaldadas por la operación tengan consecuencias sociales y de pobreza significativas, especialmente para las personas pobres y los grupos vulnerables.11 Para las políticas con efectos probablemente significativos, el Banco resume en el Documento de Programa el conocimiento analítico relevante de estos efectos y de los sistemas de los Países Miembros para reducir los efectos adversos y mejorar los efectos positivos asociados con las políticas específicas que reciben apoyo. Si hay brechas significativas en el análisis o deficiencias en estos sistemas, el Banco describe en el Documento del Programa cómo se abordarán tales brechas o deficiencias antes o durante la implementación del programa, según corresponda.

10. Aspectos ambientales, forestales y otros aspectos de los recursos naturales. El Banco determina si es probable que las políticas específicas de los países respaldadas por la operación causen efectos significativos en el medio ambiente, los bosques y otros recursos naturales del País Miembro. Para las políticas con efectos probablemente significativos, el Banco evalúa en el Documento de Programa los sistemas de los Países Miembros para reducir tales efectos adversos y mejorar los efectos positivos, recurriendo al análisis ambiental sectorial o nacional pertinente. Si hay brechas significativas en el análisis o deficiencias en estos sistemas, el Banco describe en el Documento del Programa cómo se abordarán tales brechas o deficiencias antes o durante la implementación del programa, según corresponda. El texto completo está en <http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/112526-1124459412562/23585629/OP8.60July1-clean.pdf>.

¹⁶⁰ Dado el potencial de los agronegocios, la tala y otros intereses extractivos para adquirir derechos adicionales sobre la tierra en virtud de las nuevas leyes, y los desafíos sociales y ambientales que estos cambios presentan al Gobierno, encontramos tanto que OP 8.60 no se aplicó adecuadamente, y que la política carece de la transparencia, la participación y la responsabilidad necesarias para garantizar la mitigación de los daños sociales y ambientales.

¹⁶¹ No hay indicios de que realmente se esté discutiendo. Para más información, ver, <http://www.camara.gov.co/sistema-nacional-catastral-multiproposito>

¹⁶² Torres Vanessa, (2017) Seguimiento de la Ejecución del Crédito del Banco Mundial DPL Territorial en Colombia. Asociación Ambiente y Sociedad (AAS).

¹⁶³ Los derechos seguros de tenencia para las comunidades locales, los pueblos indígenas y las mujeres son fundamentales para una buena gobernanza de los recursos naturales e importantes para los medios de vida y los derechos humanos, como se reconoce en múltiples convenciones internacionales. Ver Larson, Anne M. and Springer, Jenny. 2016. Recognition and Respect for Tenure Rights. NRGF Conceptual Paper. Gland, Switzerland: IUCN, CEESP and CIFOR, accessed 4/5/18 at https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/tenure_rights_final.pdf.

¹⁶⁴ Obtenido de <http://hrlibrary.umn.edu/instree/declaration.html>.

¹⁶⁵ De acuerdo con Rights & Resources Initiative, Securing Community Land Rights Priorities And Opportunities To Advance Climate And Sustainable Development Goals (Oct. 2017), Prioridades clave para la acción, p. 11: “La comunidad internacional, en colaboración con líderes indígenas y comunitarios, debe acelerar el reconocimiento de los derechos sobre el terreno a través de la consolidación y conexión con la plataforma existente de instrumentos de tenencia y fortaleciendo la capacidad de las organizaciones indígenas y comunitarias de hacer avanzar sus mensajes y hacer rendir cuentas a los violadores de los derechos.” Obtenido de: <http://rightsandresources.org/wp-content/uploads/2017/09/Stockholm-Priorities-and-Opportunities-Brief.pdf>.

¹⁶⁶ Ibid., p, 10

¹⁶⁷ Ver Institute on Race, Equality and Human Rights. Obtenido de: <http://raceandequality.org/en/colombia-2/>.



Para más información de los temas discutidos en este informe, por favor contactar al **Centro de Información del Banco:**

1023 15th St. NW, 10th Floor,
Washington, DC 20005

(202) 737-7752 | info@bankinformationcenter.org

WWW.BANKINFORMATIONCENTER.ORG

