

**“El territorio es la vida de nosotros...
nosotros somos uno, una sola Amazonía”,**
LIDERESA INDÍGENA DEL DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS

Amazonía:

Desafíos para su ordenamiento territorial



ASOCIACIÓN
AMBIENTE Y SOCIEDAD



Amazonía: Desafíos para su ordenamiento territorial



Autora: Andrea Prieto-Rozo

Colaboradora: Karla Díaz Parra


Asociación Ambiente y Sociedad



**A S O C I A C I Ó N
A M B I E N T E y S O C I E D A D**

www.ambienteysociedad.org.co

Calle 19 # 3 – 50, torre A, oficina 1603. Bogotá, Colombia

 @ambienteysoc

 ambienteysociedad

Esta publicación se realizó en el marco del proyecto “Coalición para la promoción de los derechos territoriales de pueblos indígenas amazónicos y la protección del medio ambiente”, con el apoyo de Rainforest Foundation Norway –RFN.

Más información -> www.amazoniasoy.com/



Diagramación: Juan Burbano

Fotografías: Alicia Gómez Araujo

Bogotá, Colombia, agosto de 2019



La Amazonía colombiana se concibe, en general, como una región natural donde predomina la selva tropical de la cuenca del río Amazonas. Ahora bien, para delimitarla, se han contemplado diferentes criterios, según el objetivo del análisis o de la intervención que se quiera hacer allí:

- 01** En términos de la cuenca hidrográfica del río Amazonas, donde drenan los ríos Caquetá y Putumayo, lo que hace que la región se conciba desde la línea divisoria de aguas en la Cordillera Oriental, hasta los límites internacionales.
- 02** En términos de la biogeografía, según la cual, se tiene en cuenta la distribución geográfica de los bosques basales (**más conocidos como la selva húmeda tropical**). Esto significa que la región está comprendida entre las áreas que van de los cero y los 1.000 msnm, hasta el límite con otros ecosistemas o con otros países.
- 03** Según la división político-administrativa, de manera que se incluyen los departamentos de Amazonas, Putumayo, Caquetá, Guainía, Guaviare y Vaupés.



A pesar de los diferentes criterios, se tiene una percepción de la Amazonía como región; no obstante, su **ordenamiento territorial** no ha respondido a esta percepción. Por el contrario, han primado las diferencias y la falta de relación entre los modelos de ordenamiento de los departamentos y municipios y los lineamientos nacionales de desarrollo promovidos desde el gobierno central.

Ordenamiento territorial

¿Qué es?

Cuando se habla de **ordenamiento**, se hace referencia a **ubicar** las cosas, las personas o las actividades en el espacio según un criterio, una norma o un objetivo determinado. En nuestro país, el parámetro que orienta dicha ubicación y ese orden deseado es la *visión de desarrollo*.

¿Dónde se define el orden deseado?

En el proceso de construcción de las perspectivas de desarrollo, es el gobierno nacional el que, cada cuatro años, define los rumbos del país. Para ello, establece unas prioridades de desarrollo en cada región en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Estas prioridades de desarrollo regionales impactan la forma en la que los municipios deben ordenar sus territorios.

La visión de desarrollo y ordenamiento está asociada a unos intereses específicos, a los que pueden contraponerse o articularse aspectos económicos, sociales y/o ambientales. **Encontramos, por ejemplo, visiones en las que el interés se centra en el crecimiento económico o en la explotación de recursos naturales o en la conservación de la naturaleza.** Lo que se esperarí­a es que estas ópticas incorporen diversas realidades espaciales y temporales de manera que se puedan mejorar las condiciones sociales, económicas y ambientales del territorio nacional. Hacerlo de esa manera implica partir de articular las visiones de desarrollo que tengan los municipios y sus habitantes, quienes hacen parte del Estado en sus diferentes escalas territoriales. Pero esto no siempre pasa.



Cada gobierno, en su respectivo periodo de mandato, define cuáles son su interés y objetivo como país y cuáles las formas específicas para alcanzarlos.

En la actualidad, el PND 2018-2022 plantea una visión de desarrollo centrada en la equidad, sustentada en el emprendimiento y la legalidad.



¿Cómo se llega al orden deseado?

Para ordenar el país existen normativas e instrumentos que facilitan la planeación del desarrollo y el ordenamiento del territorio. Ambos instrumentos se encuentran muy relacionados pues, en función de los objetivos de desarrollo se define la forma en la que se distribuye y usa el territorio y, a partir del presupuesto de los planes de desarrollo, se pueden llevar a la práctica los planes de ordenamiento territorial.

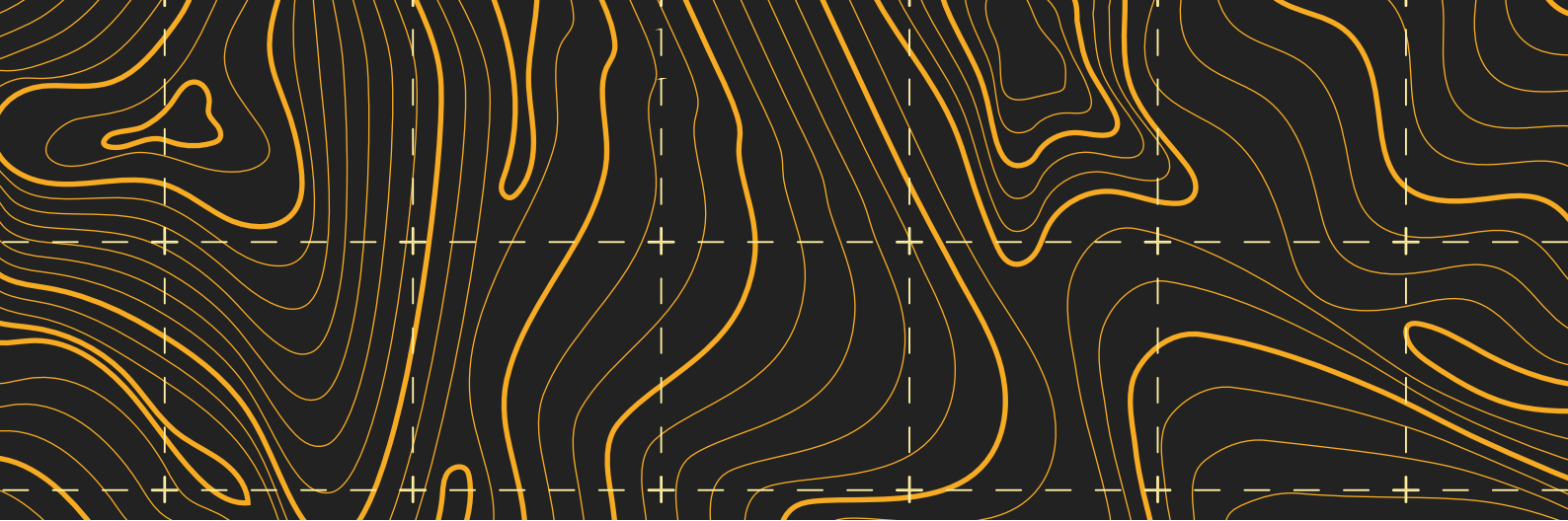
Para avanzar en estos temas, la Constitución Política definió lo siguiente:

- La Nación y las entidades territoriales deberán planificar el desarrollo y ordenar sus territorios.
- El Congreso de la República deberá hacer las leyes orgánicas para regular las competencias de dichas entidades territoriales.

Las entidades territoriales funcionan a partir de los principios de la autonomía (*normas y gobierno propios*) y la descentralización (*delegación de autoridad*). Deben apoyar la integridad, seguridad y defensa territorial y fortalecer el Estado social de derecho (*ley 1454 de 2011, artículos 3 y 27*). Así mismo, para que haya un adecuado cumplimiento de los fines del Estado, estas entidades tienen la obligación

de ejercer sus competencias (*facultades o responsabilidades*) con un enfoque de armonía entre las actividades internas de cada una y las que se dan entre ellas. También, deben desarrollar actividades en conjunto cuando sea necesario, en procura de un propósito común y de una mayor eficiencia (*Constitución Política de Colombia, artículo 288*).





La Nación y las entidades territoriales conforman el Estado. Las entidades territoriales se dividen en 4 categorías: departamentos, municipios, distritos y Entidades Territoriales Indígenas (ETI), esta última categoría no está aún reglamentada.



De igual manera, existen otros criterios importantes en la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial: el primero es el de *subsidiariedad*, según el cual a los municipios, por ser la figura territorial más cercana al ciudadano, les corresponde definir en mayor detalle la visión del desarrollo y ordenamiento del espacio.

El segundo criterio es el de *coordinación*: de acuerdo con él, la visión de desarrollo y ordenamiento de los municipios debe estar en la misma línea que la de los departamentos y la Nación.

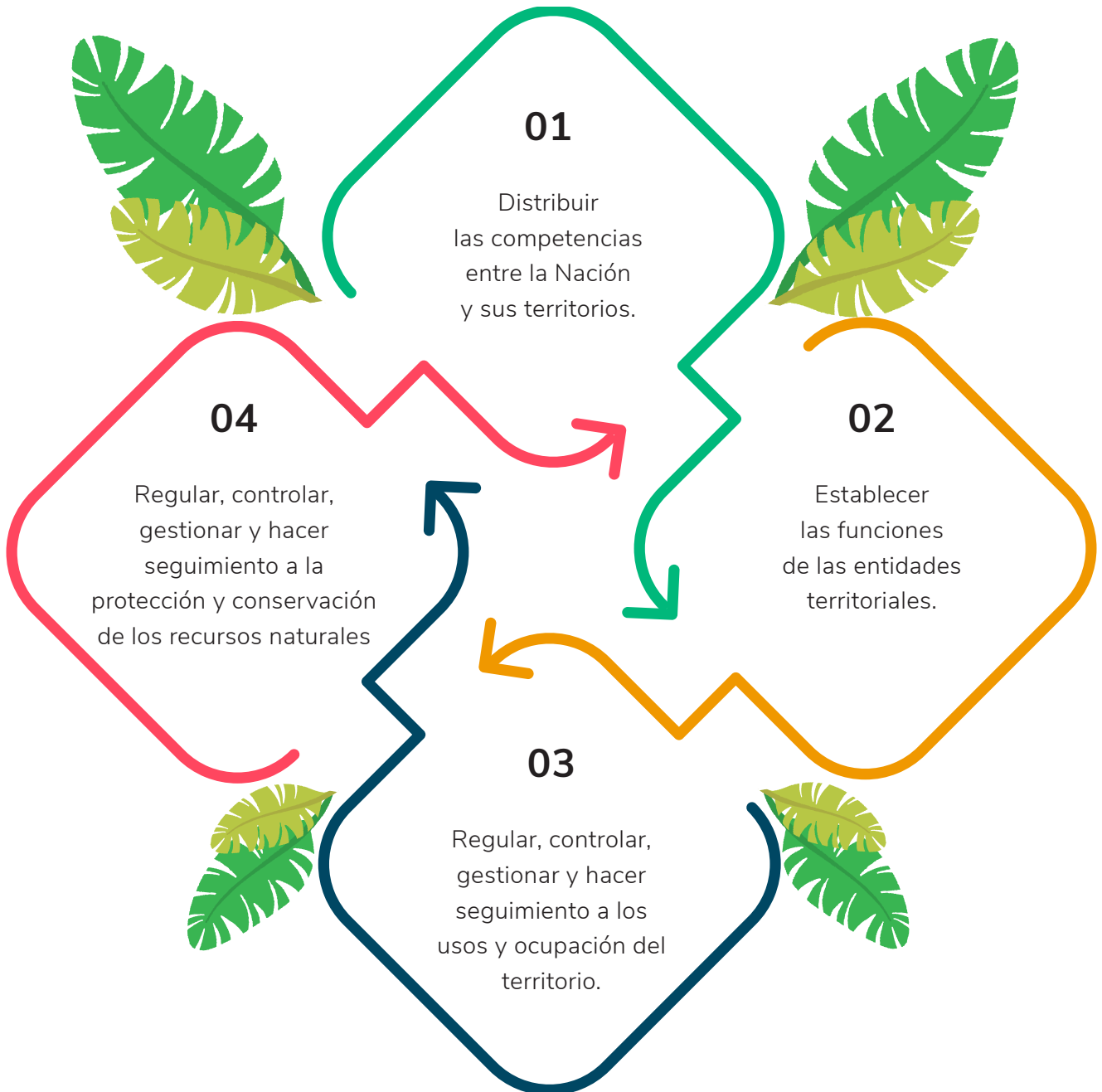
Actualmente existen 2 leyes que se derivan directamente de la Constitución (*leyes orgánicas*), que presentan algunos instrumentos específicos de aplicación para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial en diferentes escalas espaciales. Esas dos leyes son: la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (ley 152 de 1994) y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (ley 1454 de 2011).





Figura 1. Herramientas existentes para ordenar el territorio y su desarrollo

Con estas herramientas se busca orientar el ordenamiento del territorio a partir de:



Fuente: Modificado de Carrión, 2008.





Ordenamiento regional

¿Qué es?

Si bien la definición de las acciones para el ordenamiento del territorio son competencia u obligación de los municipios, se requiere que muchos aspectos territoriales se entiendan y manejen con una visión que no se restrinja a los límites del municipio. Esto significa que puedan tenerse en cuenta condiciones como la articulación de espacios económicos, la implementación de megaproyectos de infraestructura, la conurbación, el desplazamiento poblacional y la existencia de corredores ecológicos o cuencas hidrográficas. Este tipo de cuestiones requieren miradas y soluciones de tipo regional.

Por esto, y a partir del surgimiento de iniciativas regionales en los últimos años (*por ejemplo, las regiones administrativas y de planificación, las asociaciones de municipios, las ecorregiones, entre otras*), se ha buscado, utilizando un enfoque regional, llenar muchos de los vacíos de la planificación y el ordenamiento del territorio. Para esto es necesario repensar las formas de administrar y usar el territorio y plantear un ordenamiento territorial que promueva procesos de integración de conjuntos de ciudades o departamentos, con instrumentos de planificación adecuados y proyectados a largo plazo y con figuras regionales novedosas que se orienten al cumplimiento de estos fines (Carrión, 2008).



El funcionamiento de esta figura de integración territorial (*la región*), donde se unirían diferentes ciudades o departamentos, exige tener en cuenta tres preguntas esenciales:

- ¿Cómo será la estructura de funcionamiento y operación?
- ¿Cuáles serán los recursos asignados?
- ¿Cuál es la capacidad institucional para la gestión de proyectos prioritarios para la región? (Contreras, 2017).

Las regiones podrán tener el carácter de entidades territoriales, pero antes debe existir una amplia voluntad de los actores políticos para promover este tipo de mecanismos asociativos. Conformar una región como figura con facultades de planeación implica importantes retos en el ejercicio y la delimitación de competencias y de articulación con las demás figuras y autoridades territoriales.



Ordenamiento regional de la Amazonía

¿Qué es?

Para impulsar un tipo de ordenamiento más integral del territorio amazónico, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) (en cabeza de *Visión Amazonía*), construyeron el Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonia (MOTRA). Su objetivo es orientar el ordenamiento territorial regional, para aportar al cierre de brechas socioeconómicas, al mejoramiento de la articulación funcional como estrategia para el equilibrio territorial, a la preservación del patrimonio natural y cultural, y al fortalecimiento de la gobernanza territorial (DNP y MADS, 2018).



EL MOTRA

Es una hoja de ruta para el largo plazo (2030), definida por el DNP y el MADS. Pretende promover procesos de coordinación y coherencia entre los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los departamentos del Caquetá, Putumayo, Guaviare, Guainía, Vaupés y Amazonas, con un enfoque diferencial y de desarrollo sostenible. Su objetivo es mejorar las condiciones sociales, económicas, ambientales, culturales y de gobernanza de la región amazónica.



Planes Regionales

Modelo de Ordenamiento Territorial Regional de la Amazonía (MOTRA)

Es una guía para la ordenación del territorio amazónico, realizado a partir de un análisis de las condiciones naturales del territorio, su población y el impacto de sus acciones, asentamientos e infraestructura, y el marco legal institucional.



Ordenar la Amazonía

con

Enfoque diferencial y de desarrollo sostenible


para

- » Disminuir las brechas socioeconómicas
- » Conservar el patrimonio natural y cultural
- » Mejorar la articulación funcional
- » Fortalecer la gobernanza territorial

Figura 2. Objetivos del MOTRA

Este modelo se empezó a diseñar desde 2017 en 2 escenarios: el primero, el Programa Global REDD para Early Movers (REM) – Pagos por Resultados de Reducción de Emisiones por Deforestación (REDD+), con el apoyo económico de los gobiernos de *Alemania, Reino Unido y Noruega*, para cumplir los compromisos del Estado de conservar y reducir

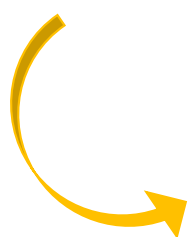

la deforestación en esta región. El segundo escenario, la priorización del enfoque territorial y de modelos regionales en el proceso de la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) que debe formular el gobierno nacional (*ley 1454 del 2011*).



Aunque no se ha presentado oficialmente, el MOTRA ya se está reconociendo y utilizando en diversos instrumentos de



Lineamientos del MOTRA

- 
- » Sistema de planificación y ordenamiento para la Amazonía colombiana
 - » Deforestación cero, conservación, preservación y restauración para la equidad intergeneracional
 - » Gestión integral, utilización responsable y perdurabilidad del patrimonio cultural
 - » Reconversión del modelo extractivista y producción sostenible
 - » Infraestructura de transporte multimodal y oferta de equipamientos con enfoque diferencial
 - » Gobernanza y gobernabilidad territorial
- 



Son seis los lineamientos y estrategias promovidas en el MOTRA (DNP y MADS, 2018):

01 Sistema de planificación y ordenamiento para la Amazonía colombiana

- Articular y mejorar las políticas e instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental.
- Fortalecer la función de la Región Administrativa de Planificación (RAP) y de las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial (CROT) para la consolidación del Sistema de Ordenamiento Territorial Regional.
- Identificar, reconocer y plantear estrategias de asentamientos y fortalecer vínculos funcionales entre asentamientos de la región.
- Promover procesos de planificación de ciudades sostenibles.



02 Deforestación cero, conservación, preservación y restauración para la equidad intergeneracional

- Implementar la Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB).
- Otorgar incentivos a territorios con baja o nula deforestación, por su control ambiental y social y su aporte a la meta de deforestación cero.
- Consolidar la Estructura Ecológica Principal (EEP) Regional para garantizar la conectividad intra e interregional.
- Fortalecer el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y promover estrategias de conservación públicas, privadas o mixtas.
- Realizar procesos restauración ecológica.
- Priorizar la gestión del agua mediante la implementación los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA).
- Promover el conocimiento y la gestión del riesgo y la adaptación y mitigación al cambio climático.





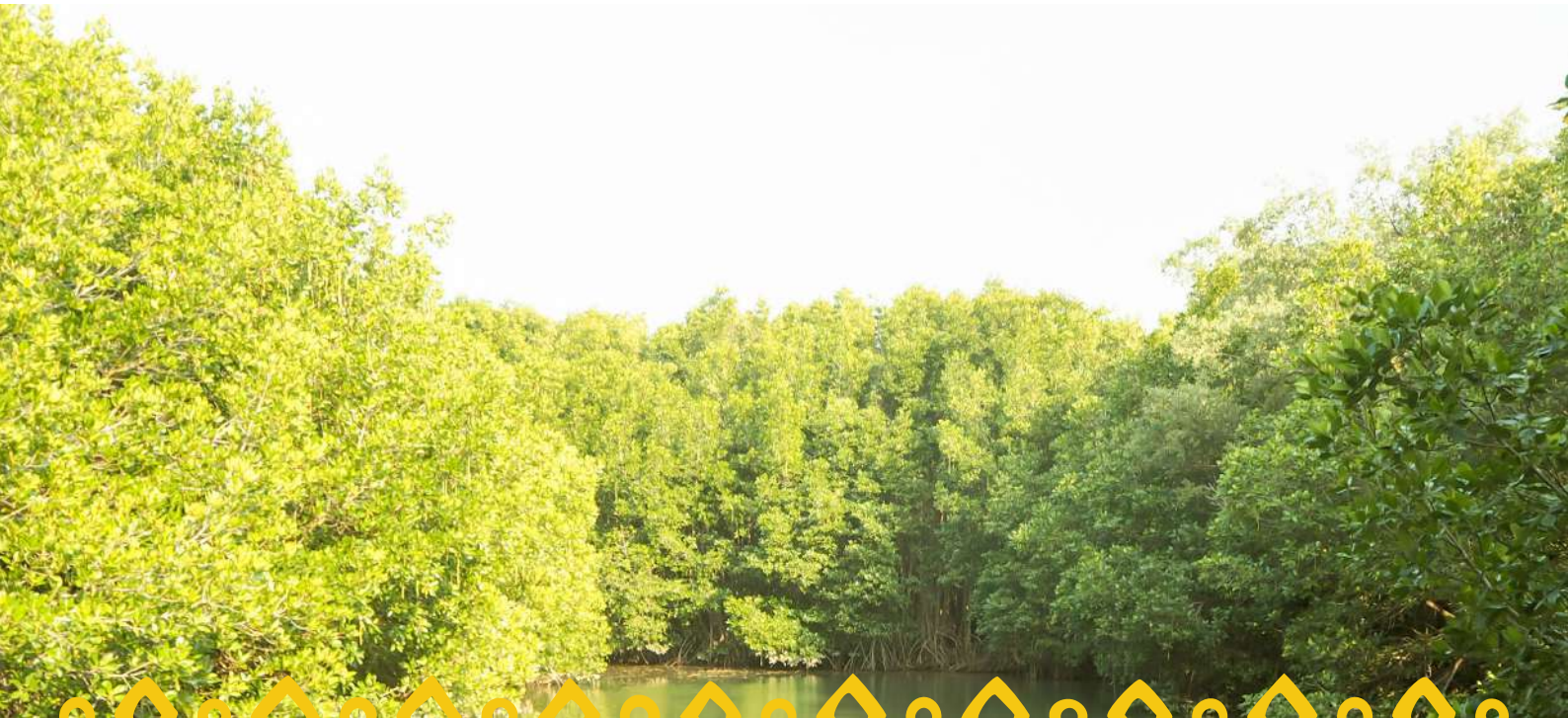
03 Gestión integral, utilización responsable y perdurabilidad del patrimonio cultural

- Reconocer, consolidar y proteger el patrimonio cultural material e inmaterial de la región, lo que implica la protección y fortalecimiento de los territorios colectivos (*indígenas y afrodescendientes*), la solución de la situación jurídica de aquellos que la requieran (*constitución, titulación, ampliación y saneamiento*) y la reglamentación de las entidades territoriales indígenas.
- Reglamentar la consulta previa como herramienta para la protección de los ordenamientos territoriales indígenas y de los derechos territoriales.
- Identificar colectivamente nuevos determinantes culturales de ordenamiento territorial (OT), entre los que se deben incluir el patrimonio arquitectónico, los sitios sagrados, los corredores de movilidad étnica y las áreas de protección y abastecimiento agroalimentario, para garantizar la protección, reconocimiento e incorporación de la diversidad cultural en los instrumentos de OT.
- Diseñar estrategias específicas para la protección de territorios donde se movilizan indígenas en aislamiento voluntario y de los pueblos que se encuentran en amenaza de extinción.
- Fortalecer diálogos interculturales de saberes, en reconocimiento de la producción de conocimiento regional (ancestral y científico), con el propósito de fortalecer procesos de identidad, de toma de decisiones y de gobernanza territorial.



04 Promover la reconversión del modelo extractivista y la producción sostenible

- Desarrollar la estrategia de Pago por Servicios Ambientales (PSA).
- Promover proyectos y programas participativos de producción sostenible.
- Implementar la Reforma Rural Integral.
- Consolidar la frontera agropecuaria con enfoque agroambiental.
- Promover la reconversión del modelo ganadero.
- Aplicar al sector minero energético principios de precaución, solidaridad y equidad intergeneracional, para la protección de la EEP.
- Desarrollar mercados verdes.
- Impulsar un ecoturismo fundamentado en estudios de capacidad de carga y en el respeto de las comunidades y de su entorno.



05 Infraestructura de transporte multimodal y oferta de equipamientos con enfoque diferencial

- Consolidar un sistema intermodal con predominio del sistema fluvial, en el que se estudie y adecúe la infraestructura de navegabilidad de los ríos Amazonas, Putumayo, Caquetá, Caguán, Vaupés, Inírida y Guaviare.
- Complementar esta movilidad con transporte aéreo, de manera que se adecúen algunos aeropuertos y se implementen rutas sociales diferenciadas en función del turismo y el transporte de comunidades indígenas.
- Articular el transporte terrestre con el mejoramiento y la adecuación de infraestructura verde y con el control constante para evitar la deforestación.



06 Fortalecimiento de la gobernanza y la gobernabilidad territorial

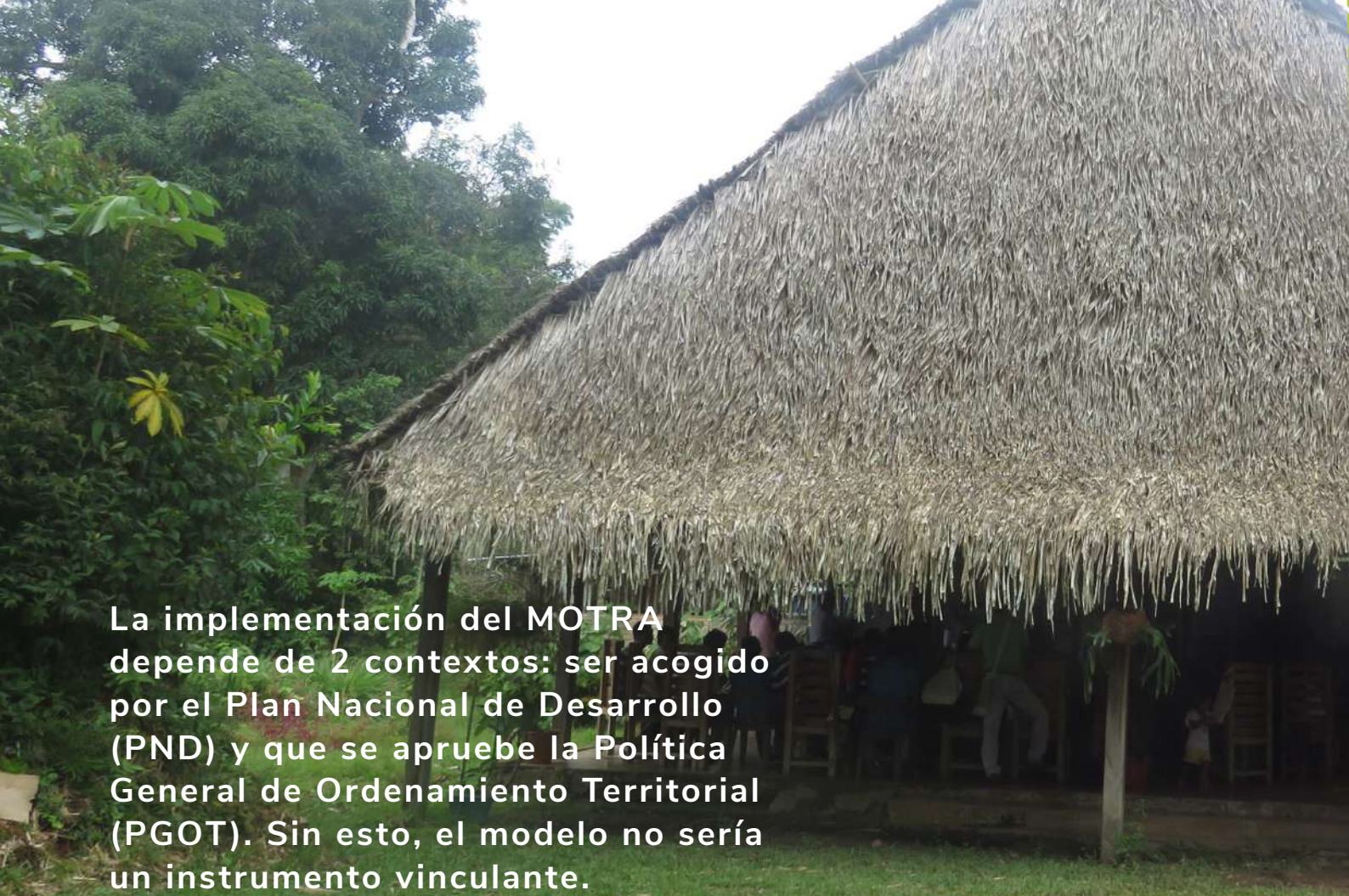
- Fortalecer la gobernanza regional mediante la Región Administrativa y de Planificación (RAP), con el fin de dar sostenibilidad a las apuestas del MOTRA y generar apropiación del modelo en la región.
- Fortalecer la institucionalidad de los resguardos indígenas y la reglamentación de las ETI con el propósito de robustecer la institucionalidad, el gobierno propio y la gestión de recursos de los resguardos indígenas.
- Fortalecer los espacios de participación de autoridades con los distintos actores sociales, comunitarios y privados.
- Coordinar los distintos niveles de gobierno en las decisiones, políticas, planes e instrumentos de OT.
- Poner en funcionamiento, en las áreas no municipalizadas, las nuevas entidades territoriales u organizaciones político-administrativas de carácter especial.
- Definir estrategias de desarrollo integral y sostenible de las fronteras.

Se espera que en 2030 estos lineamientos y estrategias hayan posibilitado las transformaciones que requiere la Amazonía, para: i) responder a las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano en términos de reducir la deforestación en la región y ii) conservar y desarrollar armónica y sosteniblemente el territorio amazónico.



¿Qué se debe tener en cuenta para implementar el MOTRA?

El PND acogió el modelo, según se indica en el primer objetivo del Pacto por la Amazonía donde, para “Proteger y conservar los ecosistemas de la Amazonia como garantía para la equidad intergeneracional”, se debe reconocer la “Base ambiental para el desarrollo y el ordenamiento territorial y planeación regional (MOTRA)” (DNP, 2019a).



La implementación del MOTRA depende de 2 contextos: ser acogido por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y que se apruebe la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT). Sin esto, el modelo no sería un instrumento vinculante.



Sin embargo, el plan de inversión por región y por departamento tiene priorizados proyectos de transporte, de calidad y eficiencia de servicios públicos, de desarrollo rural productivo y salud (DNP, 2019c) y no especifica cuántos recursos se van a destinar de los otros pactos relacionados (por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo; por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones; por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom (DNP, 2019b) para alcanzar esa visión de Amazonía “viva, diversa e integrada”. **Además, existen otras líneas de acción del PND que pueden afectar los objetivos del MOTRA: la expansión de proyectos de infraestructura y transporte a nivel nacional y regional y el fomento de la extracción de hidrocarburos y de la actividad minera.**

Por otro lado, la propuesta final de la Política General de Ordenamiento Territorial define a la Amazonía como un ecosistema de importancia global, reconoce la necesidad de implementar un enfoque regional en el ordenamiento, y considera al MOTRA como la base y la hoja de ruta a implementar en la región (DNP, 2019d). Sin embargo, aún no se ha aprobado.

Por tanto, es necesario hacer el seguimiento respectivo a la implementación de estas herramientas de planificación y ordenamiento (PND, PGOT, MOTRA), porque si bien reconocen la importancia ambiental y cultural de la región, siguen existiendo fuertes intereses económicos y otros pactos y lineamientos en la región que no necesariamente van de la mano con esta visión.





Retos de la visión regional

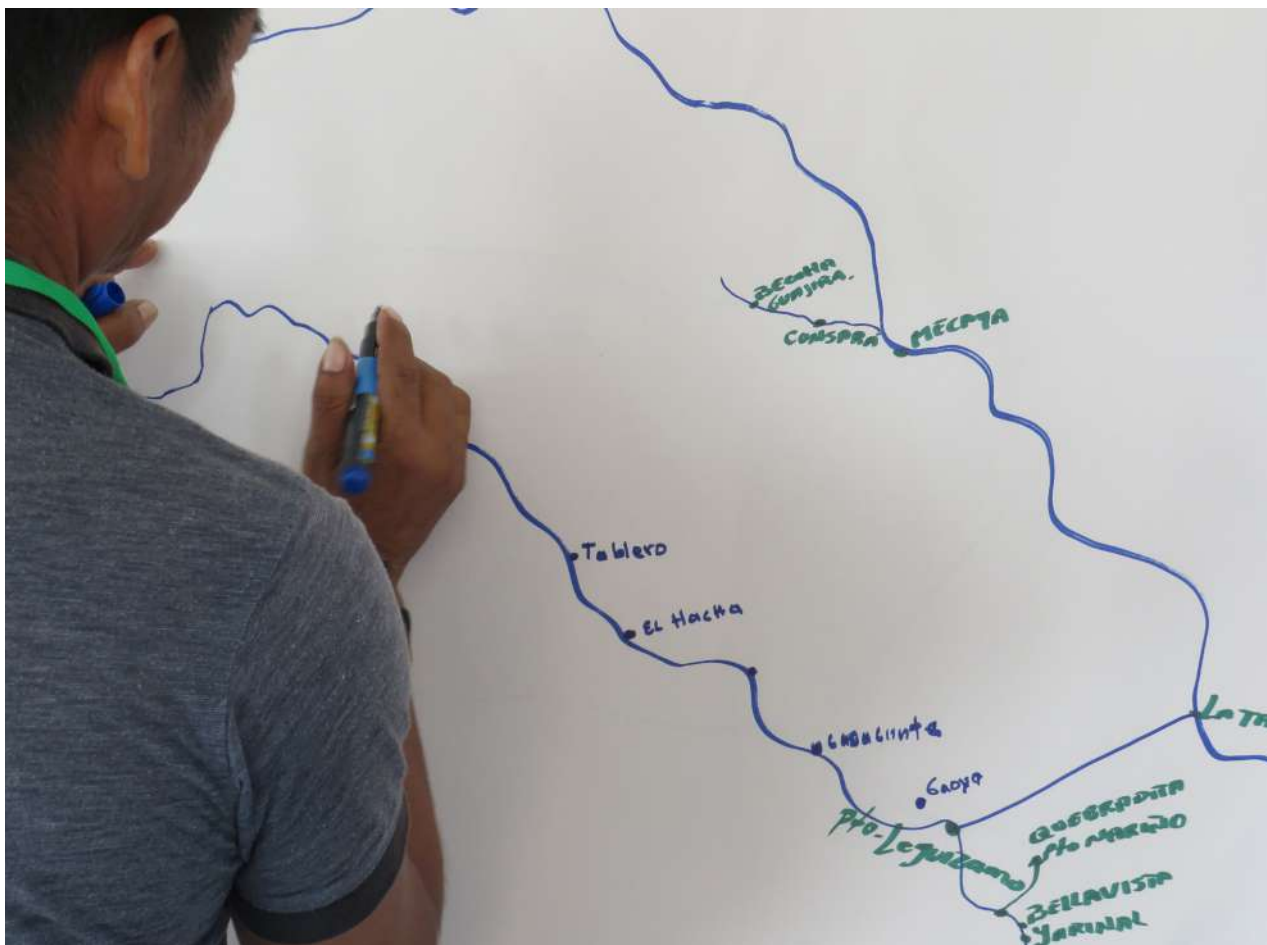
El MOTRA tiene una visión articuladora del territorio y reconoce la diversidad biológica y étnica de la región, visibiliza la necesidad de una reconversión productiva y aspira fortalecer la organización y la gobernanza de los pueblos indígenas. Sin embargo, son numerosos los desafíos que se deben enfrentar para que esta visión regional alcance sus objetivos:

- Superar la noción actual de lo regional, en el sentido de lograr que se integren realmente dinámicas sociales, económicas, culturales, políticas y ambientales y procesos de ordenamiento de áreas articuladas (que muchas veces sobrepasan o no se corresponden con los límites departamentales) y de reconocer y generar una identidad regional.
- Evitar que el MOTRA sea una herramienta más de ordenamiento e impulsar para que apoye la armonización de la planificación y el ordenamiento territorial regional.
- Romper con la forma fragmentada y desarticulada con la que se han manejado y gestionado la región y sus problemáticas.



- Articular otros ejercicios de gestión nacional, regional, local y autónomos presentes en la Amazonía: planes de vida y planes de salvaguarda de los resguardos indígenas de la región, planes de desarrollo departamentales y municipales, Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), líneas de actuación de la Región Administrativa de Planificación (RAP Amazonía), Programa Visión Amazonía, Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS), planes de manejo de los Parques Nacionales Naturales (PNN) y demás áreas protegidas y otras herramientas de ordenamiento que se ejecutan en la región.





- Tener un mayor conocimiento y claridad sobre el tema regional, sobre objetivos (*alcances que se esperan lograr*), formas de organización (*trámites interinstitucionales que faciliten el ejercicio de articulación y coordinación*), funcionamiento (*asignación de competencias, cooperación entre los distintos niveles*), asignación de recursos (*cómo y de dónde se reciben estos en la búsqueda de autonomía*) y limitaciones (*hasta qué punto se puede incidir, barreras existentes*).
- Afrontar visiones y estrategias de desarrollo diferenciales o contradictorias en la región: producción sostenible y lucha contra el cambio climático; planes de vida y territorios sagrados; actividades extractivas y proyectos de infraestructura.
- Definir cómo articular los liderazgos y roles de los diferentes actores en la región: instituciones, pueblos indígenas, comunidades campesinas, pueblos afrodescendientes, organismos de cooperación internacional, ONG, empresas.
- Identificar cómo manejar los procesos de descentralización/recentralización de los poderes político y económico en la región.
- Reconocer y articular el poder, la autonomía y las competencias de los pueblos indígenas en los procesos de ordenamiento de la región.



Construir un proceso de regionalización
o de articulación regional debe ser
“desde abajo”,
desde la forma de pensar/representar y actuar
en la región, desde el reconocimiento
de constantes, discontinuas y nuevas articulaciones
(tanto intra- como inter-) regionales,
y desde las relaciones entre
las múltiples dimensiones de la región:
control (político), de la producción (económica),
de las significaciones (culturales)
y de la construcción físico-ambiental (natural)
(Haesbaert, 2019).



Referencias bibliográficas



Carrión, G. (2008, junio). "Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. Aproximación desde la normatividad política administrativa y de usos del suelo". *Revista ACE*, III, 7, pp. 145-165.

Contreras, Y. (2017). 20 años de ordenamiento territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales. Primera edición. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Instituto de Estudios Urbanos (IEU). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2019a). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, pacto por la equidad". Bogotá, D. C., Colombia.

_____. (2019b). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad". Bogotá, D. C., Colombia.

_____. (2019c). Plan Plurianual de Inversiones 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad". Bogotá, D. C., Colombia.

_____. (2019d). Política General de Ordenamiento Territorial. Propuesta final. Documento técnico y normativo para la elaboración de la Política General de Ordenamiento Territorial. Bogotá, D. C., Colombia.

Departamento Nacional de Planeación, DNP, y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, MADS. (2018). Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonía colombiana -MOTRA. Documento borrador. Bogotá, D. C., Colombia.

Haesbaert, R. (2019). Regional-global: dilemas de la región y de la regionalización en la geografía contemporánea. Primera edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras; Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales. (2011). Descentralización y entidades territoriales. Bogotá: Procuraduría General de la Nación e Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá, D. C., Colombia.



ASOCIACIÓN
AMBIENTE Y SOCIEDAD



www.ambienteysociedad.org.co

 @ambienteysoc

 @ambienteysoc

 @Ambienteysociedad

 Ambiente y Societad Tv

