



~~~~~

# LOS HIDROCARBUROS VISTOS DESDE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y LAS POLÍTICAS DE CAMBIO CLIMÁTICO PARA LA AMAZONÍA.

~~~~~

Análisis de los casos de San Vicente del Caguán,  
Caquetá y Puerto Asís, Putumayo



Autoras:

Karla Díaz • Angélica Beltrán



ASOCIACIÓN  
AMBIENTE Y SOCIEDAD

≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈

# LOS HIDROCARBUROS VISTOS DESDE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y LAS POLÍTICAS DE CAMBIO CLIMÁTICO PARA LA AMAZONÍA.

≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈≈

**Análisis de los casos de San Vicente del Caguán,  
Caquetá y Puerto Asís, Putumayo**

## **Documento de trabajo**

### **Diseño y Diagramación**

Keller Steven Triana

### **Revisión de Estilo**

Luisa María Navas

### **Autoras**

Karla Díaz

Angélica Beltrán

### **Con el Apoyo de**

FORD Foundation

Abril del 2020

**[www.ambienteysociedad.org.co](http://www.ambienteysociedad.org.co)**



/ambienteysociedad



/ambienteysoc



/ambienteysociedad



ASOCIACIÓN  
AMBIENTE Y SOCIEDAD

# CONTENIDO

<b>¿Cómo entender el ordenamiento territorial en la Amazonía?</b>	1
<b>Conflictos socioambientales y ordenamiento territorial</b>	1
<b>Instrumentos de planeación del desarrollo y del ordenamiento territorial en Colombia</b>	4
Instrumentos de planeación y ordenamiento de la Amazonía	5
Planes sectoriales	5
Acuerdo de paz y planeación	5
Instrumentos de planeación del orden descentralizado	6
Orden de este documento	6
<b>Planeación y cambio climático</b>	7
Políticas y estrategias de cambio climático y control a la deforestación	8
Política Nacional de Cambio Climático.	8
Política de Crecimiento Verde	9
Plan Integral de Gestión del Cambio Climático del sector Minero-Energético (PIGCCME)	10
Estrategia Territorial para la Gestión Sostenible y Equitativa del Sector Hidrocarburos (ETH)	11
Plan de Gestión Ambiental de la Región del Sur de la Amazonía Colombiana 2018-2038	11
Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB)	12
<b>Ordenamiento territorial del piedemonte amazónico</b>	14
Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022	14
Pacto por la sostenibilidad	16
Pacto por los Recursos Minero-Energéticos	17
Pacto por la Amazonía	18
Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonía 2030 (MOTRA)	19
Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y conflictos socioambientales	21
Puerto Asís	22
Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), del Putumayo	22
San Vicente del Caguán	25
Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)- Caquetá y Algeciras, Huila	26
Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) de San Vicente del Caguán	28
<b>Conclusión. Visiones de desarrollo y conflictos socioterritoriales en el piedemonte</b>	31
<b>Referencias bibliográficas</b>	33

## SIGLAS

ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNA	Censo Nacional Agropecuario
Corpoamazonia	Corporación Autónoma Regional de la Amazonia
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DRP	Diagnóstico Rural Participativo
ECDBC	Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono
EICGB	Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques
FNCR	Fuentes No Convencionales de Energías Renovables
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MEROS	Mesa de organizaciones sociales del Putumayo, Baja Bota Caucana y Cofanía Jardines de Sucumbíos
MFD	Mesa Forestal Departamental
MIACC	Mesa Indígena Amazónica para el Cambio Climático
MOTRA	Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonía 2030
MRA	Mesa Regional Amazónica
NRCC	Nodos Regionales de Cambio Climático
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PATR	Plan de Acción para la Transformación Regional
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PDET	Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial

PIGCCME	Plan Integral de Gestión de Cambio Climático del sector Minero-Energético
PGOT	Política General de Ordenamiento Territorial
PLADIA	Plan de Desarrollo Integral Andino-Amazónico 2035
PNN	Parques Nacionales Naturales
POMCA	Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas
PMTI	Plan Maestro de Transporte Intermodal
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PNACC	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
PNRD	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
RAP	Región Administrativa y de Planificación
REDD	Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero generados por la Deforestación y la Degradación Forestal
RRI	Reforma Rural Integral
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SMBYC	Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono
UPRA	Unidad de Planeación Rural Agropecuaria
ZOMAC	Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado
ZRC	Zona de Reserva Campesina
ZRF	Zona de Reserva Forestal

## ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfico o tabla	Pg.
Gráfico 1. San Vicente del Caguán y Puerto Asís: actores y uso de la tierra que entran en disputa	2
Gráfica 2: Colombia. Cambio en la superficie cubierta por bosque natural 2010-2017	7
Gráfico 3. Esquema de la política nacional de cambio climático	8
Tabla 1. Jerarquía normativa de los instrumentos de planeación	14
Tabla 2. Pactos del Plan Nacional de Desarrollo	15
Gráfico 4. Pacto por la sostenibilidad	16
Gráfico 5. Pacto por los recursos minero-Energéticos	17
Gráfico 6. Pacto por la Amazonía	18
Gráfico 7: Relación PND - MOTRA	20
Tabla 3. Relación entre objetivos de desarrollo entre el PATR Putumayo, el PND y MOTRA	24
Tabla 4. Relación entre objetivos de PATR Cuenca Caguán y Piedemonte Caqueteño y objetivos del PND y de MOTRA	27
Tabla 5. San Vicente del Caguán. Propuestas del PBOT.	29

# ¿Cómo entender el ordenamiento territorial en La Amazonía?

El ordenamiento territorial de la Amazonía colombiana está atravesado por múltiples formas de comprender el territorio, algunas de ellas más cercanas a sus habitantes, otras, diseñadas desde una visión de conservación y unas más, desde los intereses económicos sobre la región. En muchas ocasiones, estas visiones entran en tensión por su relación con la apropiación y uso de la naturaleza.

¿Cómo intervienen estas visiones en el desarrollo territorial y cómo se relacionan con las miradas propias de las comunidades que habitan el territorio? Estas son las preguntas que guían el análisis en los casos de los municipios de San Vicente del Caguán (departamento de Caquetá) y Puerto Asís (departamento de Putumayo). Orientados por estas preguntas, en este documento se busca mostrar las tensiones y afinidades entre las visiones de desarrollo y ordenamiento relacionadas con la política de hidrocarburos en los municipios mencionados. Por último, este documento pretende servir de diagnóstico y herramienta de discusión para la incidencia de organizaciones sociales en instancias de planeación.

## ■ Conflictos socioambientales y ordenamiento territorial

En la última década, se han intensificado las disputas entre el gobierno nacional y los entes territoriales por las competencias para definir el desarrollo de actividades extractivas. Estas disputas se han reflejado en el aumento de consultas populares y acuerdos municipales que prohíben o limitan la extracción de recursos naturales<sup>1</sup>, así como en las sentencias de la Corte Constitucional en el caso de la empresa Mansarovar contra el municipio de Cumaral, departamento del Meta.

En la base de estas situaciones está la relación entre *conflictos socioambientales* y los *instrumentos de planificación* pues, en los debates sobre la zonificación y definición de usos de suelo, se han resuelto, en gran medida, aquellos que enfrentan la profundización del modelo extractivo con los modelos alternativos de desarrollo.

Estos debates deben partir de reconocer que el uso de la tierra es limitado y los actores interesados en el aprovechamiento de esta son múltiples y con capacidad diferenciada de incidencia. De ahí que los variados intereses sobre el uso del suelo se encuentren normalmente en tensión y que algunos tengan mayor peso en la agenda pública.

Surgen conflictos socioambientales relacionados con el uso de la tierra cuando los beneficios son acaparados por un pequeño grupo de actores o cuando en manos de algunos se monopoliza el uso de la tierra y se niega, con ello, a la mayoría el acceso a la misma. A su vez, existen conflictos socioambientales relacionados con el uso de la tierra cuando es el grueso de la sociedad el que soporta los impactos de una actividad y unos pocos, en muchos casos, actores extranjeros, quienes perciben sus beneficios. Según Montañez y Delgado (1998)

<sup>1</sup>La consulta popular del municipio de Piedras, en el departamento de Tolima, realizada el 28 de julio de 2013, es un referente importante en el nivel municipal de la oposición ciudadana a las actividades extractivas promovidas por el Estado colombiano.

hay diversos (sic) actores cuya actividad en el espacio es diferencial y por tanto su capacidad real y potencial de crear, recrear y apropiar territorio es desigual; en el espacio concurren y se sobreponen distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses distintos que generan relaciones de complementación, de cooperación y de conflicto<sup>2</sup>.

Según el Censo Nacional Agropecuario (CNA), más del 50 % de la tenencia de la tierra en los departamentos de Putumayo y Caquetá es informal (DNP, 2014). En el municipio de San Vicente del Caguán, el 77,5 % del territorio se encuentra en la Zona de Reserva Forestal (ZRF), figura que impide el reconocimiento de derechos de propiedad sobre la tierra (Corpoamazonia, s. f.). Es por esta razón que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) no reconoce 192 veredas mapeadas por las comunidades y la Alcaldía de este municipio (Díaz, 2018a). En cuanto a la concentración de la propiedad del suelo rural, el departamento del Caquetá tiene un coeficiente Gini de la tierra de 0,70 y el de Putumayo, de 0,52 (UPRA, 2015).

Estos elementos arrojan un primer escenario de disputa relacionada con el acceso a la tierra y el reconocimiento de los derechos de propiedad. La informalidad en la tenencia y el acaparamiento de tierras son dos fenómenos íntimamente relacionados y ambos tienen repercusiones sobre la imposibilidad de planificar y ordenar el territorio adecuadamente.

Un segundo escenario de disputa son los usos de la tierra que entran en disputa, que en los casos de los municipios de San Vicente del Caguán y Puerto Asís se presentan en el siguiente gráfico

Gráfico 1. San Vicente del Caguán y Puerto Asís: actores y uso de la tierra que entran en disputa



<sup>1</sup> Los autores se citaron en el documento Meros y MADR (2017, pág.12).



Los conflictos entre actores se derivan, como se vio, de la desigualdad en el acceso a la tierra y de la ilegalidad en su acaparamiento. Por su parte, los conflictos a partir de los usos de la tierra se observan de dos maneras: en la información oficial sobre conflicto de uso, que contrapone la vocación del suelo y el uso que en efecto se le da y en los conflictos derivados del uso y concentración de la tierra para la producción de bienes con fines extractivos.

En cuanto a la contraposición entre vocación y uso, según la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA), el uso inadecuado del suelo rural se concentra en el piedemonte amazónico con una alta tasa de sobreutilización, mientras en los Parques Nacionales Naturales (PNN) se da la mayor proporción del uso adecuado (2018).

En cuanto a la destinación del suelo para la actividad de hidrocarburos, en la región del piedemonte se encuentran 48 bloques petroleros, 32 se encuentra en proceso de exploración, 12 en producción y 1 en evaluación técnica. Según el mapa de tierra de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) el área de estos bloques ocupa casi la totalidad de los departamentos del Caquetá y Putumayo (2019).

La deforestación se convierte en un tercer escenario de conflictividad, en la medida en que sus impactos afectan indiscriminadamente a la población. Al respecto, el gobierno identifica los siguientes motores de la deforestación en su Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB): (i) el acaparamiento de tierras, (ii) la ganadería extensiva, (iii) los cultivos de uso ilícito, (iv) la extracción ilícita de materiales, (v) los incendios forestales y (vi) la tala ilegal e infraestructura.

Un factor se suma a los anteriores: la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra por parte de las comunidades locales (incluidas las étnicas), pues en un escenario de informalidad, se ha comprendido la tala de bosque como una forma de garantizar el acceso a la tierra<sup>3</sup>. Según el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC), entre 2010 y 2017, Caquetá perdió por deforestación 241.978 hectáreas, lo que representa el 21,7 % del total nacional; el 25% de esa deforestación del departamento ocurrió en 2017. Putumayo perdió en ese mismo lapso 74.649 hectáreas de bosque natural, 6,7 % del total nacional. También allí, el 2017 concentra la mayor deforestación del departamento con un 17% del total perdido desde el 2010.

En suma, de la combinación de los conflictos entre actores y usos surgen combinaciones de actores con mayor poder de incidencia (formales) y actividades productivas con mayor peso en la agenda pública. Entre estas, sobresalen dos: la ganadería y la extracción de petróleo. La ganadería representa en Puerto Asís y en San Vicente una ocupación de la tierra del 30,33 % (MEROS y MADR, 2017a, p. 338) y del 49 % (Alcaldía de San Vicente del Caguán, 2012), respectivamente.

<sup>3</sup>La seguridad de la tenencia suele asociarse con una menor deforestación ya que permite a los individuos y a las comunidades considerar los valores futuros de los activos en la toma de decisiones sobre el cambio en el uso del suelo (Rothe y Munro-Faure, 2014). No obstante, existe una contradicción, muy marcada en el caso de Colombia, debido a que tradicionalmente se ha accedido a la tierra por medio del cambio de las coberturas forestales en áreas de uso productivo (principalmente agropecuario), lo cual genera incentivos adversos para la conservación del bosque (Sommerville, 2011). Esta contradicción se da pese a que la Constitución Política de Colombia consagró que la propiedad de la tierra tiene una función ecológica. Específicamente, el artículo 58 establece que “la propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”. Esto implica que el ambiente o los recursos naturales, la diversidad biológica y cultural, constituyen bienes jurídicos que deben ser protegidos más allá del interés productivo o económico en el ejercicio del derecho de propiedad (Londoño et al., 2004) (retomado de González et al. 2018. p 72)

Por su parte, la extracción de hidrocarburos se da en la casi totalidad de los municipios de Puerto Asís y de San Vicente del Caguán. Aquí, es de resaltar que la actividad hidrocarburífera es generadora de deforestación puntual a una escala reducida, tanto por la infraestructura de almacenamiento, exploración, extracción y transporte (oleoductos), como por la construcción o adecuación de vías. Además, impacta negativamente al ecosistema pues hay en él una transformación directa, contaminación de fuentes hídricas y emisión de gases de efecto invernadero.

La extracción petrolera también se considera como causa subyacente y, aquí sí, de gran escala, pues se convierte en polo de atracción de población. Además, es causa subyacente porque existen directrices gubernamentales encaminadas a atraer flujos de inversiones de grandes multinacionales mineras. Esas medidas crean condiciones favorables para que las empresas aumenten ganancias, con lo que se genera una disminución en la capacidad del Estado para proteger la naturaleza.

## **Instrumentos de planeación del desarrollo y del ordenamiento territorial en Colombia**

La *planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial* son dos de las principales responsabilidades del Estado (artículos 286, 288 y 329 de la Constitución Política). La Constitución define que deberán formularse leyes orgánicas con el fin de reglamentar las competencias de las Entidades Territoriales y de la Nación, con miras a implementar los instrumentos de planeación del desarrollo y del ordenamiento territorial, en vigilancia de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución, se expidió en 1994 la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (ley 152), que estipula el contenido y las competencias de la Nación, de los departamentos, distritos y municipios para definir una visión de desarrollo y planificar el gasto durante el periodo de gobierno.

En términos generales, podría decirse que al gobierno nacional le compete definir una visión amplia de desarrollo determinando los principales objetivos, de acuerdo a los tratados internacionales firmados, en particular, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); algunos componentes obligatorios, entre ellos salud, educación, vivienda, ambiente e industria, y otros que hagan parte del enfoque de gobierno. Por su parte, a los departamentos, distritos y municipios les corresponde definir una visión más precisa del desarrollo en su jurisdicción. Adicionalmente, cada plan de desarrollo tiene un componente presupuestal en el que se detallan las fuentes de financiación y las inversiones.

Por su parte, la planeación del ordenamiento territorial está regulado por la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), Ley 1454 de 2011. Según esta ley, al gobierno nacional le compete formular la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT), con el fin de orientar los procesos de planeación territorial en los ámbitos departamental, municipal y regional; a los municipios les compete tomar determinaciones sobre la zonificación del territorio y la disposición de uso de suelo urbano, rural y de expansión.

## Instrumentos de planeación y ordenamiento de la Amazonía

La regionalización de la planeación busca generar procesos coordinados y coherentes de ordenamiento del territorio entre departamentos de una misma región. De ello, surge la iniciativa de formular un **Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonía 2030 (MOTRA)** para los departamentos de Caquetá, Putumayo, Amazonas, Vaupés, Guainía y Guaviare. Este modelo sería integrado al PGOT como directriz para la Región Amazonía.

El PGOT y el MOTRA se definieron como una obligación del gobierno nacional desde 2011 y, pese a que aún no se han presentado formalmente, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” acoge la propuesta de desarrollo del MOTRA, de manera que esta se convirtió en un instrumento de planeación vigente para la región.

### *Planes sectoriales*

Adicionalmente, cada Ministerio define políticas e interviene en los procesos de planificación del desarrollo de su sector. Por ejemplo, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) formuló el **Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI)**, cuya finalidad es conectar territorialmente al país para el crecimiento económico, especialmente, para el comercio internacional, por medio del diseño de infraestructura vial, fluvial y aérea. Entre estos proyectos se encuentra la navegabilidad de los ríos Caquetá y Putumayo.

### *Acuerdo de paz y planeación*

Finalmente, los **Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)** surgen en el marco del Acuerdo de Finalización del Conflicto firmado entre la antigua guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Estado colombiano. Los PDET son un instrumento de planificación y gestión por una vigencia de 10 años, desarrollados en los 170 municipios más afectados por el conflicto armado. El decreto 893 del 28 de mayo de 2017 los reglamenta<sup>4</sup>.

Una de sus debilidades es que no se ha incluido en el andamiaje normativo de la planeación pues, para ello, debía reformarse la Ley 152 de 1994. Dicho proyecto de reforma se archivó por vencimiento de términos durante el periodo de Fast Track. Actualmente, los PDET dependen jurídicamente del Decreto – Ley 893 del 2017, en el marco del Acto Legislativo 1 del 2016 que confirió competencias legislativas extraordinarias al Presidente de la República para reglamentar la implementación del Acuerdo. Al respecto, es necesario recordar que la planeación en Colombia deber ser regulada por normas orgánicas, por lo cual los PDET no son propiamente instrumentos de planeación.

<sup>4</sup>Este decreto tiene fuerza de ley, en virtud del Acto Legislativo 1 del 7 de julio del 2016 que reglamentó el Fast Track. Sin embargo, la reforma a la ley 152 de 1994, por medio de la cual los PDET entrarían al andamiaje de planeación del desarrollo, se archivó en el Congreso de la República.

## *Instrumentos de planeación del orden descentralizado*

La descentralización de la planeación fue una de las innovaciones democráticas que trajo consigo la Constitución Política promulgada en 1991. Con ella, los municipios empezaron a desempeñar un papel principal en la planeación pues, al ser las entidades territoriales más cercanas al ciudadano, pueden representar más claramente la voluntad popular, con lo que se da cumplimiento al principio de planeación participativa.

No obstante, ha sido tardía la reglamentación de las competencias por parte del Congreso. Ejemplo de ello es que solo hasta el 2011 se definieron las competencias de ordenamiento territorial de la Nación y de las entidades territoriales y su materialización aún se encuentra en proceso. La tardía reglamentación de las competencias de ordenamiento territorial y el pasado de centralización de la planeación han dejado una huella de centralismo en las prácticas actuales y una gran debilidad de los entes territoriales para implementar los instrumentos de planeación<sup>5</sup>.

### *Orden de este documento*

Luego de presentar la estructura de planeación y con el fin de analizar las visiones de desarrollo para la Amazonía, su relación con los actores, sus intereses y la forma en la que se ocupa el territorio. En primer lugar, se retoman las principales estrategias y políticas de cambio climático, pues estas han empezado a jugar un rol preponderante en los instrumentos de planeación para la Amazonía. En segundo lugar, se presentan los instrumentos de planeación del nivel central, sus objetivos y nivel de obligatoriedad, lo que dará cuenta de la forma en la que se proyecta el desarrollo territorial desde una mirada externa a la Amazonía. Los instrumentos a analizar en este apartado será el PND 2018 – 2022 y el MOTRA

En tercer lugar, se presentan los instrumentos de planeación del orden descentralizado de los municipios de Puerto Asís y San Vicente del Caguán. Este apartado tiene por objetivo delinear los marcos de política que tienen vigencia para los procesos de planeación a futuro en ambos municipios, así como hallar las concordancias y tensiones que se pueden evidenciar entre los instrumentos del nivel central y los descentralizados.

En el caso de Puerto Asís se analizará el PDET Putumayo y no el PBOT por encontrarse en fase de reformulación. En el caso de San Vicente del Caguán, se analizan el PBOT actual, que tiene vigencia hasta 2027, y el PDET Caquetá<sup>6</sup>.

Finalmente, se presenta las conclusiones sobre los instrumentos de planeación enunciados, con el objetivo de evidenciar los modelos de desarrollo que se proponen para la Amazonía, sus presupuestos y los conflictos socioterritoriales y ambientales que se desprenden de la priorización del uso del suelo y del subsuelo.

<sup>5</sup>Ejemplo de esto último es que, según el exministro de vivienda Milton Mauricio Rosero, para 2018, el 93 % de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) se encontraba desactualizado (RCN Radio, 22 de febrero de 2018).

<sup>6</sup>No se analizan los planes de desarrollo municipales, pues pierden vigencia en 2020 y este documento pretende servir de insumo para discusiones locales sobre lo que se avecina en términos de planeación

■ **Planeación y cambio climático**

El componente de cambio climático es un elemento cada vez más indispensable en la planeación, especialmente en la Amazonía. Según datos IGAC en Colombia casi el 70 % del territorio tiene vocación forestal; no obstante, actualmente, menos del 60 % está cubierto de bosques o selvas. La deforestación se presenta con una tendencia al aumento en el país, como lo muestra la gráfica del SMByC y del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM)

Gráfica 2: Colombia. Cambio en la superficie cubierta por bosque natural 2010-2017



Fuente: SMByC. 2019

Los bosques y selvas del país desempeñan una función esencial en la captura de carbono y por esto, son mitigadores del cambio climático. Es por esto que el país empieza a destinar esfuerzos específicos para su conocimiento y manejo, en el contexto del mecanismo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) conocido como Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero generados por la Deforestación y la Degradación Forestal (REDD+).

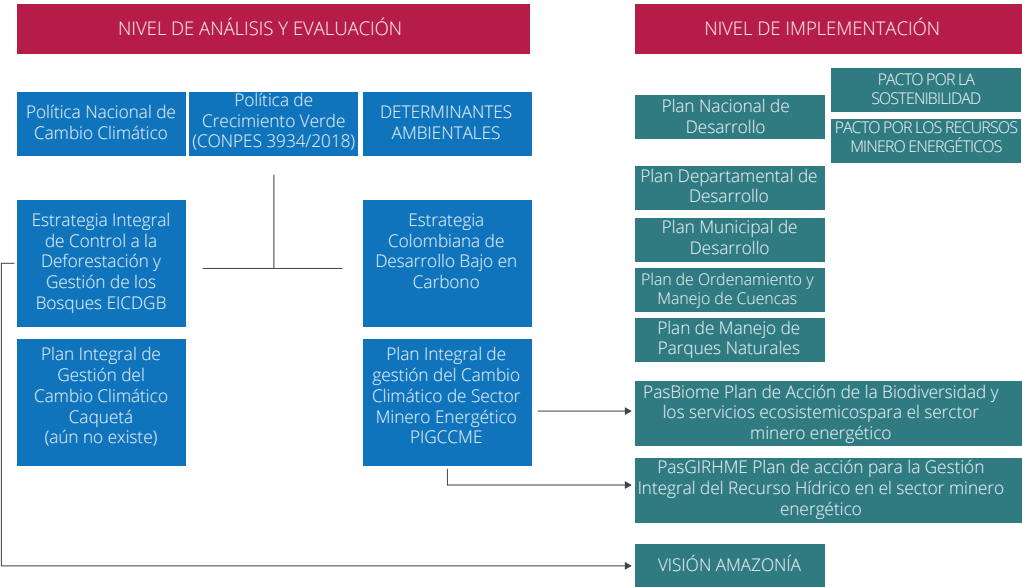
REDD+ busca evitar que el carbono almacenado mediante la fotosíntesis en las selvas y bosques tropicales, en su biomasa aérea (ramas, madera, hojas, etc.), subterránea (raíces), necromasa (tocones, ramas, etc.), hojarasca y suelo orgánico vuelva a la atmósfera como CO2 a partir del cambio de uso del suelo, o de quemas, talas, etc. En esa perspectiva, el mecanismo plantea cuatro pilares básicos que permitirían que un país pudiera efectivamente reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) asociadas a la deforestación, estos son: (i) un sistema de monitoreo forestal, (ii) una Estrategia Nacional REDD (iii) un nivel de referencia de emisiones forestales y (iv) un sistema de información de salvaguardas.

Desde 2009, Colombia decidió apostarle al mecanismo REDD+ y recibe donaciones de los programas ONUREDD y Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques FCPF (Banco Mundial). Además, recursos de cooperación internacional provenientes de Alemania, Noruega, Reino Unido y otros países.

**Políticas y estrategias de cambio climático y control a la deforestación**

La cantidad de políticas, estrategias, leyes, decretos, programas y actividades existentes en el país sobre el tema es sumamente elevada, por lo cual se enfoca el análisis en aquellas que tienen relación directa con la planeación, así como aquellas que tengan alguna correlación con el sector de hidrocarburos y con los dos municipios en estudio. A continuación se presenta un mapa conceptual con las relaciones entre las diferentes políticas y estrategias de cambio climático.

Gráfico 3. Esquema de la política nacional de cambio climático



Elaborado por Angélica Bernal

*Política Nacional de Cambio Climático.*

Esta política establece las líneas generales para que Colombia logre enfrentar el cambio climático, a partir de estrategias en función de reducir emisiones de GEI (mitigación) y de afrontar los impactos (adaptación). En la política sobresale el papel de la innovación y de la eficiencia en el uso de los recursos, guardando una relación costo-efectiva positiva para la economía del país.

Esta política se verá instrumentalizada por cinco estrategias del orden nacional<sup>7</sup> y su implementación se pretende materializar a escala territorial, por medio de los instrumentos de planificación de desarrollo sectorial, ambiental y de gestión del riesgo de desastres.

### *Política de Crecimiento Verde*

El propósito de la Política de Crecimiento Verde es,

impulsar a 2030 el aumento de la productividad y la competitividad económica del país, al tiempo que (...) asegura el uso sostenible del capital natural y la inclusión social, de manera compatible con el clima, en un periodo de implementación de 13 años, entre 2018 y 2030. En el marco de esta política, el crecimiento verde establecerá trayectorias de crecimiento que garantizan en el largo plazo el desarrollo económico, la conservación del capital natural, el bienestar social y la seguridad climática (DNP 2015, p. 64).

Otras políticas y herramientas de planeación retoman la Política de Crecimiento Verde, principalmente, el PND 2018-2022. Esta política no solo da respuesta a los compromisos de Colombia frente a la CMNUCC, sino que, también, toma en cuenta los ODS, el Convenio sobre Diversidad Biológica, la Declaración y la Estrategia de Crecimiento Verde de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Declaración hacia una plataforma de Crecimiento Verde de la Alianza del Pacífico.

A diferencia de la Política Nacional de Cambio Climático, la Política de Crecimiento Verde, hace énfasis en el desarrollo económico como base para alcanzar otros desarrollos. Entre sus principios, es claro el enfoque económico que identifica el componente natural como un bien escaso que, por tanto, debe manejarse de manera sostenible. Sin embargo, es una de las pocas y claras políticas intersectoriales que dan lugar a la defensa del territorio y que, por tanto, no debe ser descartarse para procesos de incidencia.

La Política de Crecimiento Verde pone en evidencia las dificultades que traen algunos negocios y visiones, entre ellos, los relacionados con el sector de hidrocarburos. Algunas de las dificultades evidenciadas son las complicaciones asociadas al seguimiento y acceso a la información en el proceso de licenciamiento ambiental y a las diferentes agendas y objetivos que guían la acción institucional dirigida al desarrollo sostenible.

Con respecto al sector de energía, la posición de la política sobre combustibles fósiles, si bien no es adversa, si detecta como problema la dependencia que tiene el país de las exportaciones de crudo. Plantea alternativas, como la búsqueda de nuevas líneas de negocios (los negocios verdes y el aumento de la participación del sector forestal en el PIB nacional) y un cambio en la matriz energética, con enfoque de cambio climático y que reconozca los impactos y externalidades negativas que generan los negocios en combustibles fósiles. Esa matriz identifica como fundamental el uso de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER), aunque no se habla de reducción en la extracción de hidrocarburos.

<sup>7</sup> Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC), Estrategia nacional REDD+, la EICDGB, Estrategia de protección financiera frente a desastres, del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNRD) y Estrategia nacional de financiamiento climático.

El seguimiento a la política se hará semestralmente y los reportes al respecto debieron comenzar en diciembre de 2018 (de ellos, no se han encontrado registros públicos), y se extenderán hasta 2030. Es decir, se tendría un total de 25 reportes durante todo el periodo<sup>8</sup>.

Ahora bien, si bien en la Política de Crecimiento Verde se analiza el papel del sector energético frente al cambio climático, es en el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático del sector Minero-Energético (PIGCCME) que el tema se trata completamente.

### *Plan Integral de Gestión del Cambio Climático del sector Minero-Energético (PIGCCME)*

Este Plan busca volver operativos en el sector minero-energético los objetivos y propuestas de la Política Nacional de Cambio Climático. Se presentó en el 2018 y tiene como objetivo la reducción de la vulnerabilidad del sector ante el cambio climático y la promoción de un desarrollo bajo en carbono, de manera que se fortalezcan y protejan la sostenibilidad y la competitividad de la industria en un horizonte de planeación de 12 años (Ministerio de Minas y Energía, 2018).

Este plan, si bien aborda temas de mitigación y de gobernanza en los que da un espacio a la sociedad civil y a las comunidades aledañas a los proyectos de extracción de hidrocarburos, tiene como principal objetivo lograr que el sector se vea lo menos afectado posible por los impactos del cambio climático. El PGCCME funciona mediante 3 componentes: (i) mitigación, (ii) adaptación y (iii) gobernanza. Cada uno de ellos cuenta con líneas estratégicas, acciones y actividades. Se analizarán aquí aquellas que tengan relación directa con el objeto de estudio.

El primer componente, la mitigación, busca una reducción de emisiones de GEI en forma costo-efectiva. Se toma como referente la Contribución Nacional Prevista y Determinada (NDC, por sus siglas en inglés), que señala unas emisiones en 2010 procedentes de la cartera minero-energética de 29.401 millones toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente, lo cual representa el 13,12 % del total nacional de emisiones en ese año. Frente a adaptación, busca disminuir los impactos sobre el sector y proteger su competitividad mediante la incorporación de la gestión del riesgo climático en los niveles de decisión; para esto, determina y clasifica dichos impactos. Con respecto a la infraestructura resiliente llaman la atención dos acciones: la coordinación con autoridades nacionales asociadas al desarrollo y mantenimiento de vías terrestres para generar planes de gestión de riesgo o adaptación de sus rutas de movilización y la generación, a corto plazo, de un sistema de alertas tempranas de riesgos climáticos.

En el componente de gobernanza, se pueden identificar más claramente conexiones posibles con la planeación y el ordenamiento ambiental y, por tanto, posibilidades de incidencia comunitaria. En este espacio se habla de coordinar esfuerzos y resultados

<sup>8</sup>Para su evaluación, es importante conocer la batería de indicadores que se encuentra en el documento CONPES 3934 de 2018.



con el Plan de Gestión Integral del Recurso Hídrico para el sector minero-energético (PasGirme)<sup>9</sup>, con el fin de conservar cuencas hidrográficas. Caso similar frente a la biodiversidad, con el Plan de Acción de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (PasBIOME)<sup>10</sup>.

### *Estrategia Territorial para la Gestión Sostenible y Equitativa del Sector Hidrocarburos (ETH)*

El Ministerio de Minas y Energía de Colombia presenta la Estrategia de Relacionamento Territorial del sector Minero-Energético, cuyo objeto es

construir un diálogo diferente en los territorios, brindar elementos para una mejor toma de decisiones en términos de ordenamiento territorial, que genere un cambio en la percepción en los territorios y construya confianza en el sector minero-energético (Ministerio de Minas y Energía 2017, p.5).

La Estrategia contiene una caja de herramientas, creada en 2017 por la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales del Ministerio. Esta incluye documentos como *Todos cabemos*, *Lineamientos de ordenamiento territorial para el sector minero-energético y Diálogo con comunidades y acceso al territorio en el marco de la conflictividad*".

La estrategia se basa en tres pilares: i) el fortalecimiento de capacidades locales, ii) la promoción del diálogo y iii) la generación de confianza. Se trata de toda una batería de documentos que buscan generar conocimiento y una opinión favorable del sector entre la población destinataria, más que a impulsar un diálogo de iguales en el que la comunidad pueda presentar opiniones contrarias o se puedan generar cambios en las acciones del sector.

### *Plan de Gestión Ambiental de la Región del Sur de la Amazonía Colombiana 2018-2038*

Este plan, construido por Corpoamazonia, hace un diagnóstico del capital natural existente, en especial, de las áreas estratégicas y de aquellas que están bajo algún modelo de protección. De igual manera, analiza los principales renglones económicos y cita las causas de impactos negativos sobre el capital natural.

En relación con el sector de hidrocarburos, el plan enuncia la existencia de 183 pozos petroleros que están operando en el departamento de Putumayo y uno en Caquetá. Con respecto de los impactos negativos del sector hidrocarburos en la región, plantea reevaluar la política institucional frente a la explotación minera, principalmente de hidrocarburos, con el fin de determinar si las compensaciones recibidas por los impactos en el ecosistema son suficientes para sostener el margen de resiliencia ecológica (Corpoamazonia, 2018, p. 19). Lo anterior plantea un posible espacio de incidencia en este proceso.

De igual forma, presenta programas y actividades concretas, entre ellas, el fortalecimiento social para la protección y gestión ambiental se constituye en uno de

<sup>9</sup>Este documento no se encuentra disponible. Según el MinMinas, se encuentra en construcción, pero la ficha del proyecto del PNUD muestra como fecha de cierre octubre de 2018.

<sup>10</sup>Este Plan se encuentra en construcción, según MinMinas.

los pilares, apoyado en procesos como los PDET, el Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), el desarrollo de la Reforma Rural Integral (RRI) y otros instrumentos creados en el marco del Acuerdo de Finalización del Conflicto. Ahora bien, lo enunciado se mantiene en el nivel de acuerdos y alianzas y, por tanto, su cumplimiento no es mandatorio, pero permite crear espacios de diálogo e intercambio.

Otra de las actividades que adelanta este plan es la actualización catastral del territorio con el fin de priorizar usos. Sin embargo, en él no se encuentra una guía de valoración, lo que no permite priorizar los usos en el caso en que hubiera un conflicto entre una actividad de minería y una de conservación, por ejemplo.

Sobre la ordenación ambiental territorial, se plantea la revisión y armonización de los diversos planes de ordenamiento: POT, Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas (POMCA), Planes de Vida, entre otros.

### *Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB)*

Con el fin de poner un alto a la deforestación y abrir un espacio para que los bosques puedan manejarse de manera sostenible, el país lanzó en el 2018 la Estrategia Integral del Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB) como Estrategia Nacional REDD. En ella, se plantea que en 2030 no habrá deforestación y el bosque será un eje fundamental para el desarrollo rural integral sostenible. Sus líneas de acción son:

1. Gestión sociocultural de los bosques y conciencia pública.
2. Desarrollo de una economía forestal y cierre de la frontera agropecuaria.
3. Gestión transectorial del ordenamiento territorial y los determinantes ambientales.
4. Monitoreo y control permanente.
5. Generación y fortalecimiento de capacidades legales, institucionales y financieras

La estrategia identifica varios instrumentos de planeación territorial como los POT, POMCAs, los planes de desarrollo y los PDET como la forma de llevar la estrategia nacional hacia el espacio local y de materializarla en las herramientas de planificación propias. Reconociendo la importancia de los derechos territoriales, la estrategia promueve la formalización de la tenencia de la tierra, a la vez que promueve el trabajo con comunidades en aquellos territorios en los que existan traslapes con áreas de protección.

En términos comunitarios, los espacios reconocidos por la EICDGB son: para los pueblos indígenas, en todo el país, la Mesa Permanente de Concertación; a esta le siguen la Mesa Regional Amazónica (MRA) y la Mesa Indígena Amazónica para el Cambio Climático (MIACC). A nivel departamental se remite a las Mesas de Coordinación Caquetá y Putumayo. Para las comunidades afrodescendientes, en el ámbito nacional, el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y como parte de este espacio, la Comisión de Territorio. En el ámbito local, la estrategia reconoce los resguardos indígenas y los consejos comunitarios.

En cuanto a las comunidades campesinas, además de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), la estrategia referencia espacios de participación como los consejos municipales de desarrollo rural, las audiencias ambientales, veedurías ciudadanas y juntas de vigilancia.

De manera simultánea a la creación de la EICDGB, se han impulsado acciones tempranas que buscan reducir la deforestación en la región de la Amazonía, entre ellas:

1. Programa Visión Amazonia.
2. Proyecto GEF Corazón Amazonia.
3. Declaración Conjunta de interés (DCI) firmada entre el gobierno de Colombia y los gobiernos de Noruega, Reino Unido y Alemania.
4. Iniciativa de Paisajes Forestales Sostenibles.

Todas estas acciones estratégicas son fundamentales para el logro de las metas que en materia de reducción de emisiones tiene el país, planteadas en la NDC. Adicionalmente, se han fortalecido estructuras de gobernanza como los Nodos Regionales de Cambio Climático (NRCC), las Mesas Forestales Departamentales (MFD) y la Mesa Nacional REDD+.

En síntesis, en el país existen estrategias y políticas que buscan la mitigación del cambio climático y su adaptación al mismo. Todas identifican los instrumentos de planeación existentes como la manera de cumplir estos objetivos en los departamentos y municipios. Detener las dinámicas de deforestación se vislumbra como una de las actividades de mayor peso en la operativización de estas políticas.

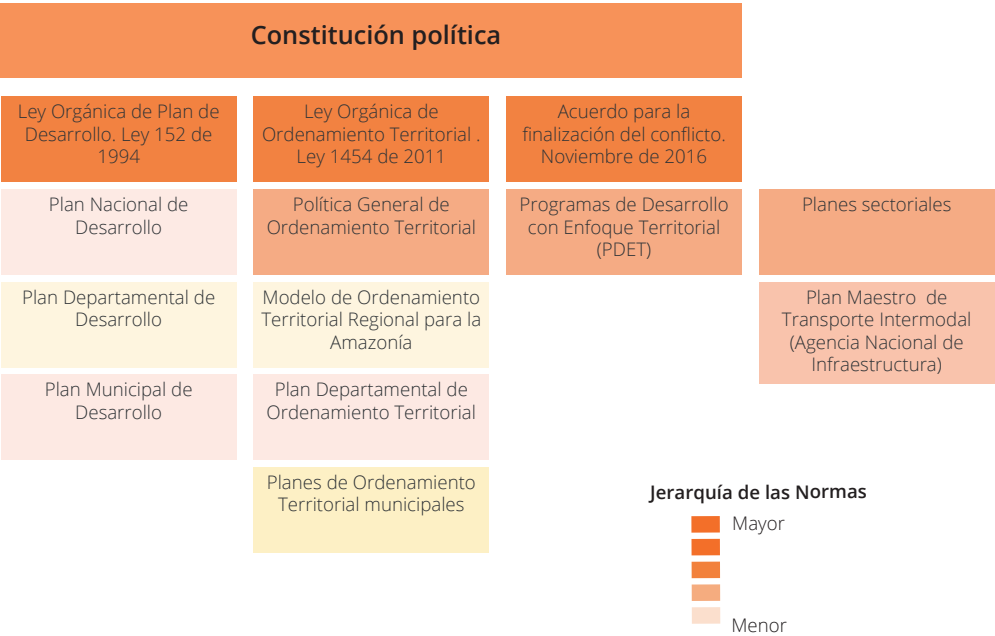
El sector hidrocarburos se identifica como causa subyacente de deforestación, pero las acciones en relación con él resultan, cuando menos, escasas. De igual forma, se considera como un sector que genera emisiones de GEI, lo que abre una posibilidad de intervención por parte de las comunidades.

A continuación, se relacionan estas políticas con los instrumentos de planeación, en los que son componentes fundamentales para la Amazonía la lucha contra la deforestación.

■ **Ordenamiento territorial del piedemonte amazónico**

El gobierno nacional tiene dos mecanismos para incidir en los ejercicios de planeación de los departamentos y municipios: los instrumentos de planeación y las políticas sectoriales. Cada instrumento y cada política ocupan un nivel en la jerarquía normativa que los hace más o menos obligatorios.

Tabla 1. Jerarquía normativa de los instrumentos de planeación



**Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022**

El PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” tiene trece pilares. En este análisis, se toman los pilares Pacto por la Sostenibilidad, Pacto por los Recursos Minero-Energéticos y Pacto por la Amazonía, por ser los que tienen directa incidencia en las dinámicas de ordenamiento territorial del piedemonte amazónico, en donde se encuentran los municipios de este análisis (véase tabla 2).

<sup>11</sup>En este apartado no se retoman todos los componentes de cada pacto, sino aquellos que tienen directa incidencia en las dinámicas de ordenamiento del territorio de los municipios analizados.

Tabla 2. Pactos del PND 2018-2022 y componentes que inciden en el ordenamiento territorial del piedemonte amazónico y de San Vicente y Puerto Asís.

Pacto por la sostenibilidad. Componentes.	Pacto por los recursos minero-energéticos. Componentes.	Pacto por la Amazonía. Componentes.
Sectores productivos comprometidos con la sostenibilidad.	Desarrollo minero - energético con responsabilidad social y ambiental	Desarrollo ambientalmente sostenible.
Biodiversidad y riqueza natural.	Seguridad energética para el desarrollo productivo.	La inversión está sujeta al presupuesto del Pacto por la sostenibilidad, del Pacto de los recursos minero -energéticos y de los pactos para el transporte y la logística y para los servicios públicos de calidad y eficiencia*
Inversión: 12.456 billones de pesos	Inversión: 97.876 billones de pesos.	

\* Los dos últimos pactos mencionados también hacen parte del PND 2018-2022.

Uno de los actores privados más interesados en la financiación de estrategias de desarrollo para la Amazonía es el minero-energético, beneficiario desde el 2017 del mecanismo de obras por impuestos, el cual permite pagar el 50% de los impuestos de renta en obras públicas. El PND 2018-2022 propone expandir los incentivos tributarios para que las empresas, además de poder pagar sus impuestos de renta, también lo puedan hacer con sus regalías por medio de obras públicas (DNP, 2019, p.531).

Las figuras obras impuesto y obras por regalías son incentivos tributarios para que las empresas inviertan en obras a cambio del pago de impuestos. La figura de “obras por impuestos” se creó mediante la Reforma Tributaria (Ley 1819 del 2016) y se reglamentó para el sector extractivo con el Decreto 883 del 2017. Posteriormente, el gobierno actual la asumió por medio de la Ley de Financiamiento (ley 1943 de 2018), en la que se entienden como obras financiables, además de obras de infraestructura, las relacionadas con adaptación al cambio climático y con pago por servicios ambientales.

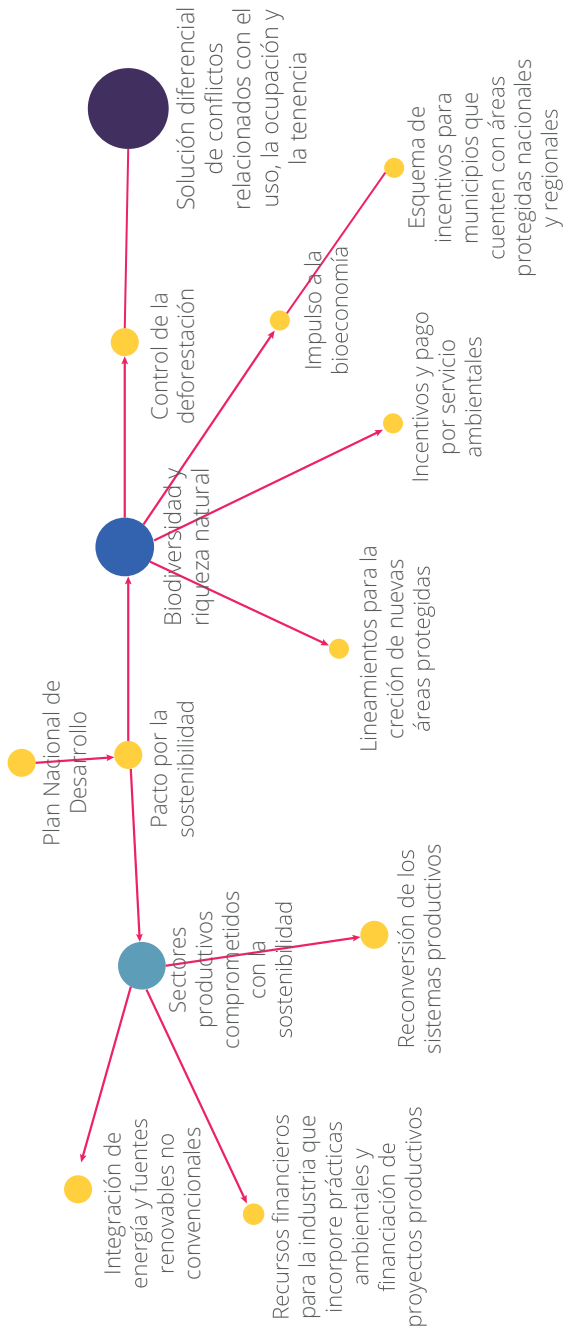
Por su parte, la figura obras por regalías se encuentra en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (pág. 478). El Congreso de la República la aprobó cuando definió el presupuesto bienal de regalías para el periodo 2019-2022.

Por medio de ambas figuras, las empresas extractivas pueden pagar un 50 % de sus impuestos de renta en obras (obras por impuestos) o un 50 % del pago de regalías en obras (obras por regalías), especialmente en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), entre las que se encuentran San Vicente del Caguán y Puerto Asís.

*Pacto por la sostenibilidad*

La sostenibilidad tiene un amplio espacio en el PND 2018-2022. Este Pacto busca dar respuesta a los compromisos internacionales sobre cambio climático, particularmente, con las estrategias de control de la deforestación.

Gráfico 4: Pacto por la sostenibilidad



Son líneas estratégicas de este Pacto, en primer lugar, la inclusión de prácticas ambientales en las industrias y el sector agropecuario. En segundo lugar, el aumento de áreas de conservación mediante la creación de nuevas figuras y de incentivos para conservar (pago por servicios ambientales). Así mismo, se propone el fomento de sistemas productivos de bajo impacto y procesos de reconversión ganadera. Finalmente, otra línea estratégica es el control de la deforestación por medio del diseño de mecanismos para solucionar conflictos de uso y tenencia de poblaciones que viven en zonas de protección.

Con respecto a los sectores productivos comprometidos con la sostenibilidad, el PND incentiva la participación del sector de hidrocarburos mediante las figuras de tributación antes mencionadas. Para el PND, el modelo de explotación petrolera concuerda con el desarrollo sostenible y las estrategias de conservación.

*Pacto por los Recursos Minero-Energéticos*

El Pacto por lo recursos minero-energéticos es uno de los más robustos del PND. Su meta para 2022 es pasar en el país de 46 pozos petroleros perforados a 207 y para ello dispone dos estrategias. La primera estrategia busca que el modelo extractivo incida en las agendas de desarrollo locales mediante la inclusión de la variable minero-energética en los instrumentos de planeación<sup>12</sup>, que el catastro minero sea incluido en el catastro multipropósito y sean construidas agendas de desarrollo entre gobierno local, comunidad y empresas. La segunda estrategia busca agilizar procedimientos administrativos y ambientales para ampliar los procesos de exploración y producción de hidrocarburos.

Gráfica 5: Pacto por los recursos minero-energéticos



<sup>12</sup>En el documento titulado Ordenamiento ambiental y territorial de la Amazonía en el post-conflicto, Ambiente y Sociedad ha mostrado el proceso de re-centralización de las competencias de ordenamiento territorial y el impacto que ello tiene sobre la profundización del modelo de desarrollo extractivo en la Amazonía

El primer tipo de estrategia surgen como respuesta al aumento de consultas populares y acuerdos municipales que han buscado prohibir o reglamentar la actividad minero-energética en sus territorios, así como al incremento de movimientos sociales que rechazan la actividad extractiva.

*Pacto por la Amazonía*

El Pacto por la Amazonía plantea una visión de desarrollo centrada en tres estrategias: la protección de los ecosistemas estratégicos de la región, la consolidación de un sistema de transporte intermodal y el desarrollo de modelos de producción sostenible.

Gráfico 6. Pacto por la Amazonía



Para cumplir la primera estrategia, uno de los principales proyectos es la construcción de instrumentos de ordenamiento territorial con énfasis en cambio climático. Lo guiará el MOTRA como modelo de ordenamiento ambiental para la región. En el caso del transporte intermodal, es el PMTI el que guía la estrategia. Finalmente, se plantean estrategias de fomento a los negocios verdes, al ecoturismo y a la reconversión económica de la región



### *Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonía 2030 (MOTRA)*

El MOTRA es la materialización de uno de los objetivos del PND 2018-2022: “crear instrumentos territoriales con énfasis en el control de la deforestación y el cambio climático”. Sus antecedentes se hallan en la LOOT 1454 de 2011, que confiere al gobierno nacional la responsabilidad de diseñar modelos de ordenamiento territorial regionales.

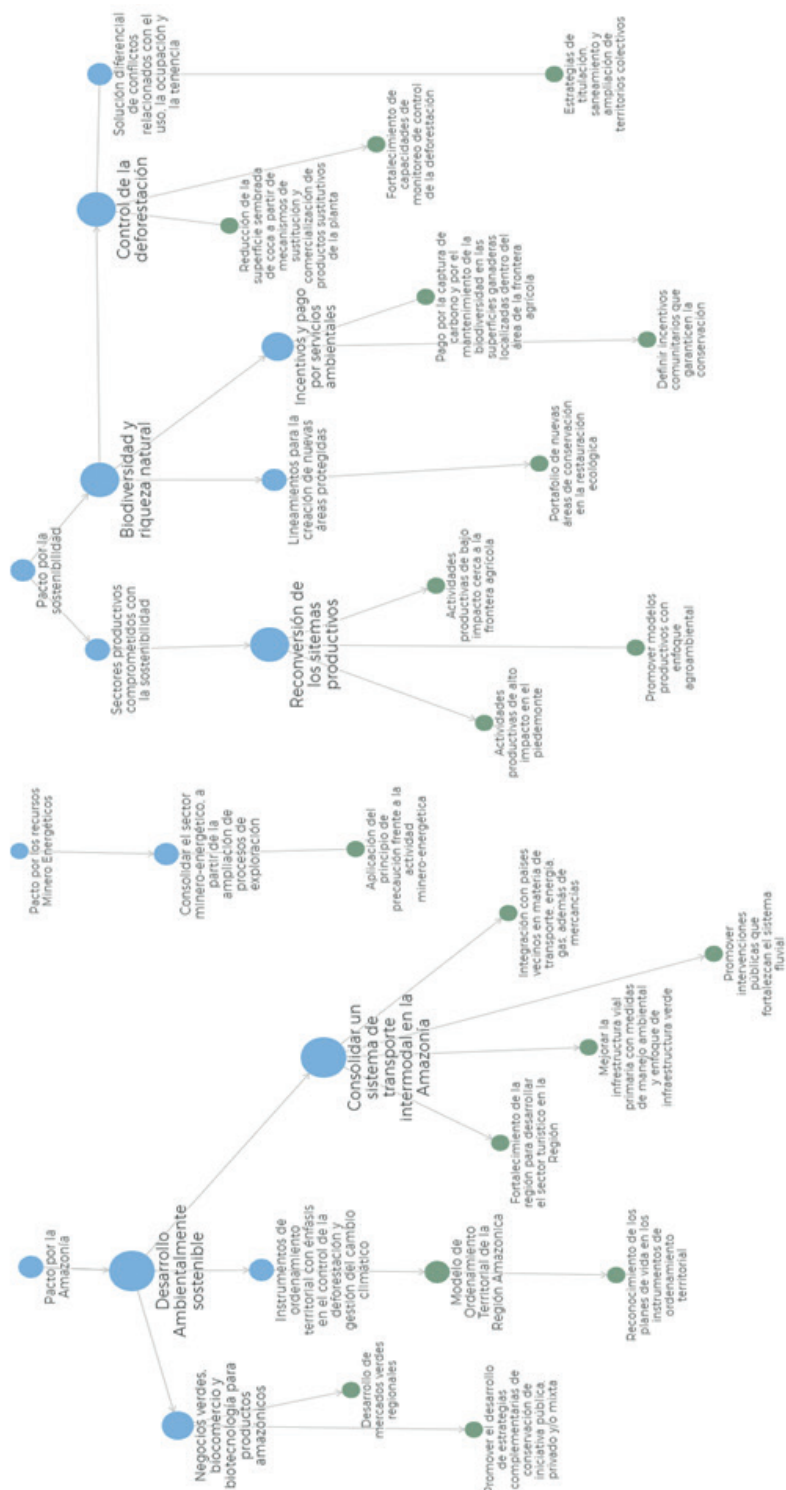
Como producto de lo anterior, en 2017 el DNP, en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Visión Amazonía, con recursos de cooperación internacional, inició la formulación de modelos de ordenamiento territorial para la Amazonía. El MOTRA es definido como un mecanismo de coordinación de política pública sobre cambio climático en el marco del programa (REDD+) y global REDD Early Movers (REM).

Este instrumento construye un diagnóstico territorial a partir de 4 variables; actores territoriales, componente biofísico, actividades humanas y economía, infraestructura y marco legal e institucional. A partir de este diagnóstico, elabora una línea tendencial a 2035 del territorio, en la que se evidencia el daño ambiental que se causaría si no se transforman las dinámicas sociales y productivas actuales de la región. Así mismo, por medio de la manipulación de las variables, se definen un escenario positivo y otro negativo.

El escenario positivo se caracteriza por la ampliación de zonas de protección y amortiguación de ecosistemas estratégicos, la reconversión de los modelos productivos hacia la sostenibilidad y la elevación de las condiciones de vida de la población; para alcanzarlo, se definen líneas de política, que se examinarán en este apartado.

A grandes rasgos, las propuestas del MOTRA para el escenario positivo al 2030 son: la intermodalidad en el transporte, el aumento de áreas y mecanismos de conservación y el fomento de alternativas productivas. En el gráfico 6 se presenta en detalle la relación entre las propuestas del PND y este instrumento, haciendo énfasis en lo relacionado con el sector de hidrocarburos.

Gráfico 7: Relación PND - MOTRA



Número de relaciones

5 2 0

Tipo

● Plan Nacional de Desarrollo ● MOTRA

De este gráfico se pueden extraer líneas de política del PND que el MOTRA propone y algunas que entran en tensión. En primer lugar, se corresponden las estrategias de negocios verdes, el diseño de lineamientos para la creación de nuevas áreas protegidas, pagos por servicios ambientales y la reconversión de los sistemas productivos.

En el caso, por ejemplo, de la reconversión productiva, el MOTRA plantea una estrategia gradual de reconversión para la región en la que se concentrarían las actividades con alto impacto en el piedemonte, mientras se transita hacia modelos de menor impacto en la frontera agrícola. Cabe resaltar que la industria petrolera no entra en el modelo de transición propuesto: por el contrario, se aboga por la reconversión del modelo extractivo.

De igual manera, el MOTRA hace énfasis en la navegabilidad de los ríos como medio alternativo de transporte, particularmente la navegabilidad de los ríos Putumayo y Caquetá, para el comercio y el turismo ecológico, como alternativa para la reducción de los impactos en deforestación de la infraestructura vial

Al respecto, es importante señalar que el PMTI tiene por finalidad el fomento del comercio internacional y, con ello, el aumento de la exportación de crudo. De ahí el énfasis en la infraestructura vial primaria y la navegabilidad de los ríos más importantes del piedemonte, que servirían para transportar mercancías desde las planicies hasta la cordillera andinoamazónica. En este sentido, las apuestas de la intermodalidad de la ANI no buscan per se la reducción de impactos ambientales.

En suma, hay correspondencia entre el PND y MOTRA en lo concerniente a las estrategias de reconversión productiva, en particular, del modelo ganadero; la ampliación y creación de nuevas áreas protegidas, de incentivos para la conservación y en la apuesta de intermodalidad para la Amazonía.

Por el contrario, existe tensión entre el PND y el MOTRA en torno al papel de los pueblos indígenas y sus instrumentos de planeación de la Amazonía y el enfoque de política rural, en el que se enmarca la apuesta de sustitución de cultivos de uso ilícito. Así mismo, el PND y el MOTRA chocan en lo concerniente a la política extractiva para la región, pues el segundo apoya una visión de futuro en la que no está la industria petrolera.

### *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y conflictos socioambientales*

En suma, se evidencian contradicciones y tensiones entre las propuestas del Pacto por la Sostenibilidad y el Pacto por los Recursos Minero-Energéticos, así como entre la estrategia propuestas por el MOTRA. Estas tensiones se evidencian en dos modelos de ocupación y ordenamiento territorial: uno centrado en la conservación y la sostenibilidad a partir de la reconversión de los sistemas productivos y la ampliación de áreas de importancia ambiental y el otro, en el que se sustraen los ecosistemas estratégicos para la operación de una industria con grandes impactos ambientales, como lo es la industria petrolera.

Cabe resaltar que, pese a que el PND afirma que el Pacto por la Amazonía se construyó con el concurso de la ciudadanía, no hay correspondencia entre las propuestas surgidas en el Foro Regional “La Amazonía en el Plan Nacional de Desarrollo de Duque” y sus resultados<sup>13</sup>

Para avanzar en el análisis de estas visiones de desarrollo, de la forma en la que se territorializan y de las tensiones que surgen desde el nivel local en los municipios de Puerto Asís y San Vicente del Caguán, se analizan a continuación los instrumentos de planeación de carácter sectorial y descentralizado que inciden específicamente en estos municipios.

### *Puerto Asís*

El municipio de Puerto Asís tiene 63.067 habitantes<sup>14</sup>. De ellos, el 56,5 % vive en la cabecera municipal. Su composición político-administrativa está constituida por 175 veredas, agrupadas en cinco inspecciones, cinco corregimientos y una ZRC. Las principales actividades productivas del municipio son la ganadería, el cultivo de coca y la cría de especies menores. El 19,81 % de la población se reconoce como indígena y el 12,4%, como afrodescendiente (MEROS y MADR, 2017a.).

Actualmente, el PBOT del municipio se encuentra en revisión y los planes de desarrollo departamental y municipal pierden vigencia en 2020. Por ende, el municipio no cuenta con instrumentos de carácter descentralizado vigentes que sirvan de marco para ejercicios de incidencia en la planeación a futuro. En este contexto, el principal instrumento de planeación a la vigente es el PDET Putumayo.

### *Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), del Putumayo*

Durante la implementación de los PDET surgieron algunos cuestionamientos al proceso participativo. En la Audiencia de la Comisión del Paz del Senado, realizada el 8 de mayo del 2019, congresistas de la oposición, autoridades locales y comunidades señalaron las fallas de participación en la construcción de los PATR y la falta de compromiso por parte del gobierno nacional, reflejada en la ausencia de presupuesto en el PND para dar cumplimiento al Acuerdo de Finalización del Conflicto.

Según la senadora Victoria Sanguino, “la participación se reduce a una lluvia de ideas, es decir, las comunidades van, dicen lo que les preocupa, proponen, hacen sugerencias, pero de ahí en adelante, en ese proceso de construcción del PDET, no aparece por ningún lado” (Congreso de la República, 8 de abril del 2019).

Pese a su debilidad jurídica, los PDET han despertado altas expectativas en las comunidades rurales. En el caso del Putumayo, la visión de desarrollo construida en el contexto del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) del Putumayo dice:

<sup>13</sup>Las ponencias y propuestas presentadas en el foro se pueden encontrar en la página web del periódico virtual Amazonía y Paz: <https://amazoniaypaz.com/foro-regional-la-amazonia-en-el-plan-nacional-de-desarrollo-2018-2022/>

<sup>14</sup>Proyecciones del DNP a partir del Censo Nacional de Población de 2005.

En 2028, las comunidades que habitan el Putumayo habrán consolidado un desarrollo rural integral sostenible, una vida armoniosa y autónoma coherente con las condiciones e identidad andino-amazónica. Estas comunidades serán incluyentes, estarán reconciliadas y educadas; respetarán el enfoque diferencial, étnico, de género y sus cosmovisiones. Además, serán conscientes, empoderadas, defensoras del territorio y de la vida en todas sus manifestaciones y constructoras permanentes de una nueva ciudadanía.

De este ejercicio hicieron parte 94 núcleos de participación que agruparon 942 veredas, 217 comunidades indígenas y 65 consejos comunitarios. Del ámbito municipal participaron organizaciones sociales como la MEROS, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), las asociaciones de víctimas, gremios productivos y culturales, además de las instituciones públicas municipales. Las propuestas del PATR Putumayo y su relación con el Pacto por la Sostenibilidad y Pacto por los Hidrocarburos se presentan en la tabla 3.

Tabla 3. Relación entre objetivos de desarrollo entre el PATR Putumayo, el PND y MOTRA

Objetivos del PATR	Concordancia con		Disociación con
	PND	MOTRA <sup>15</sup>	PND
Delimitación catastral de territorios indígenas y afrodescendientes		Estrategia de titulación, saneamiento y ampliación de territorios colectivos	Procedimientos eficientes de sustracción de Zonas de Reserva Forestal (ZRF) para el sector minero - energético
Instalación de unidad de gestión territorial de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).		Implementación de la RRI	Procedimientos eficientes de sustracción de ZRF.
Consolidar el sistema Departamental de Áreas Protegidas	Portafolio de nuevas áreas de conservación en la restauración ecológica	Lineamientos para la creación de nuevas áreas protegidas.	
Plan de Desarrollo Turístico del Departamento		Fortalecimiento de la región para desarrollar el sector turístico.	
Electrificación con energías alternativas			Consolidar el sector minero –energético a partir de la ampliación de procesos de exploración petrolera.
Fortalecer línea productiva de artesanías, plantas medicinales, plantaciones forestales, especies menores	Negocios verdes	Promover modelos productivos con enfoque agroambiental	
Implementar proyectos REDD+ y pago por servicios ambientales	Incentivo de pagos por servicios ambientales		
Política pública departamental de soberanía alimentaria			Consolidar el sector minero - energético
			Articulación del catastro minero con el catastro multipropósito
Ampliar la infraestructura vial terciaria			Transporte intermodal para la exportación

Elaborada por Karla Díaz

<sup>15</sup>No se encuentran disociación entre el PATR y el MOTRA

En términos generales, se puede decir que el PATR insiste en: 1) la importancia de la política de acceso y formalización de la tenencia, 2) la expansión de la red vial terciaria y la electrificación veredal, 3) el modelo de pago por servicios ambientales y proyectos REDD+, 4) la reconversión del modelo agropecuario a partir del fortalecimiento de las cadenas productivas de productos amazónicos y el turismo, ligada siempre al fortalecimiento de las organizaciones sociales y 5) la recuperación de áreas ambientales estratégicas.

En el PATR Putumayo, dos de los grandes ausentes son el transporte intermodal y el sector de hidrocarburos como motor de desarrollo. Por el contrario, se excluye tácitamente al sector extractivo de la visión de desarrollo, pues

Si bien la subregión tiene un gran potencial minero-energético y una alta dependencia de este sector, siendo la explotación de hidrocarburos el principal renglón de la producción económica, [esta actividad] es también generadora de conflictos sociales e impactos ambientales negativos, según lo manifiestan las comunidades, en especial, por el traslape de bloques petroleros con aspiraciones territoriales de las comunidades y con figuras de ordenamiento ambiental (ART, 2018, p.2).

Aquí se evidencia una ruptura entre los instrumentos de planeación central y los descentralizados, lo que evidencia la pugna entre modelos y visiones de desarrollo sobre el territorio. Para el PDET Putumayo, son primordiales el desarrollo veredal y la consolidación de cadenas productivas intramunicipales mediante la expansión de la red vial terciaria, prioridades siempre ligadas al fortalecimiento organizativo.

Es importante acotar que la expansión de la red vial terciaria ha generado preocupación en el sector ambiental, pues, la infraestructura vial es uno de los grandes motores de deforestación y está en directa relación con la expansión de la frontera agrícola. No obstante, la ampliación de la red vial terciaria es para la población garantía de vida digna y comercialización de las alternativas productivas. De ahí que sea necesario encontrar mecanismos de apertura de vías que garanticen, por un lado, la sostenibilidad ambiental y, por el otro, la comercialización y acceso a los productos, así como vida digna para la población rural.

### *San Vicente del Caguán*

El municipio de San Vicente del Caguán tiene 72.949 habitantes y, de ellos, el 64,22 % habita en la cabecera municipal<sup>16</sup>. Según el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2016, las principales actividades productivas son la cría de ganado y los cultivos de yuca, plátano y maíz. El municipio tiene un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de 54 % (Fundación Ideas para la Paz y otros, 2014). Allí, la informalidad en la tenencia de la tierra es altísima, pues la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía abarca el 77,5 % del territorio del municipio (Corpoamazonía, s. f.).

<sup>16</sup>Proyecciones del DNP a partir del Censo Nacional de población de 2005.

Así mismo, San Vicente tiene un coeficiente Gini de 0,70, que expresa una muy alta concentración de la tierra (UPRA, 2015) y una de las mayores cifras de deforestación con 26.632 hectáreas de bosque en 2017 (IDEAM, 2017).

*Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)– Caquetá y Algeciras, Huila*

El PATR firmado el 31 de enero del 2019 en Florencia, Caquetá, recoge las propuestas de 12.256 personas que participaron en la etapa veredal, 1.211 personas, en la etapa municipal y organizaciones de tercer nivel e instituciones públicas durante la etapa subregional. La visión del territorio definida fue la siguiente:

En el 2029, la subregión PDET Cuenca Caguán y Piedemonte Caqueteño es un modelo internacional de ordenamiento del territorio en torno al agua, que basa su desarrollo en la educación integral, el aprovechamiento sostenible y soberano de los recursos naturales, los ecosistemas estratégicos, los servicios ambientales, el turismo de naturaleza comunitario y la reconversión agropecuaria que posicione los productos nativos, locales y de origen amazónico. Es un territorio que reconoce, respeta y fortalece su identidad amazónica pluriétnica y multicultural, donde los campesinos y comunidades étnicas son sujetos de derechos y gozan de un buen vivir.

A continuación, se presenta la relación entre, por una parte, lo acordado en el PDET y, por otra, los objetivos correspondientes del PND y del MOTRA



Tabla 4. Relación entre objetivos de PATR Cuenca Caguán y Piedemonte Caqueteño y objetivos del PND y de MOTRA

Objetivos del PATR	Concordancia con		Disociación con
	PND	MOTRA	PND
Instaurar espacios de participación ciudadana y de decisión efectivos, interinstitucionales e interétnicos, sobre la planificación de los usos del suelo relacionados con las actividades económicas a gran escala, entre ellas, las actividades minero -energéticas, con el fin de reducir la tasa de deforestación a 0.	Control de la deforestación	Fortalecimiento de capacidades de monitoreo de la deforestación.	Inclusión de la variable minero - energética en los POT.
		Reconocimiento de los planes de vida como instrumentos de ordenamiento territorial.	
Para acordar temas territoriales y ambientales, crear una mesa de concertación con autoridades ambientales, entes territoriales, la ANT, autoridades indígenas, organizaciones campesinas, organizaciones del pueblo NARP, Ministerio Público y cooperación internacional, con mecanismos alternativos de resolución de conflictos.		Implementar la RRI	
Implementar proyectos de reforestación, regeneración natural, corredores biológicos y huertos leñeros en las zonas de conservación, preservación y restauración.	Impulso a la bioeconomía.	Incentivos comunitarios que garanticen la conservación.	
	Reconversión de los sistemas productivos.	Promover estrategias públicas y privadas de conservación. Desarrollo de mercados verdes regionales.	
Formular e implementar con la ANT, el MinAmbiente y las instancias competentes una estrategia que permita determinar áreas susceptibles de sustracción con fines de titulación, bajo modelos de conservación, uso y aprovechamiento sostenible en territorios de Ley 2 de 1959		Implementación de la RRI.	Agilizar procesos de sustracción de ZRF para adjudicación petrolera.
Realizar ante la ANT y en concertación con los pueblos indígenas la constitución, saneamiento y ampliación de resguardos, la compra de tierras para reubicación y el reconocimiento de territorios tradicionales.		Ampliación, constitución y saneamiento de territorios indígenas.	Agilizar procesos de sustracción de ZRF para adjudicación petrolera
			Ampliación de procesos de exploración de petróleo.
Instalación de una oficina de la Unidad de Gestión Territorial de la ANT para atender asuntos de tierras de comunidades rurales.		Implementación de la RRI.	
Adelantar una estrategia concertada entre los pueblos indígenas, los PNN y demás entidades en procura de la protección territorial de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario que se encuentren en los municipios de San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá y Solano.		Resolución diferenciada de conflictos de uso y tenencia en ecosistemas estratégicos.	
Tramitar ante la ANT de manera concertada con los pueblos indígenas la creación de una Reserva Campesina que abarcaría parte de la zona rural de los municipios PDET -Balsillas. Todo lo anterior, de manera concertada con los pueblos indígenas.			Ampliar áreas de PNN y constituir nuevas figuras de conservación
Ampliar la infraestructura vial terciaria			

Elaborada por Karla Díaz

Para el PATR, la resolución de los conflictos de uso y tenencia de la tierra están directamente relacionada con el uso sostenible. Es por ello que las propuestas de acceso y formalización de la propiedad rural vienen acompañadas de otras sobre producción sostenible y generación de alternativas productivas en zonas de conservación, preservación y restauración.

Esa visión del desarrollo está en consonancia con el PND y el MOTRA: tanto el PATR como los otros dos instrumentos abogan por la reconversión de los modelos productivos y el biocomercio. Ahora, entran en tensión los objetivos del PATR de agilizar la sustracción de ZRF para crear nuevas ZRC y de constituir, ampliar y sanear territorios colectivos, frente a la propuesta del PND de agilizar la sustracción de esta figura ambiental para la industria petrolera.

Lo anterior retoma lo planteado antes sobre los conflictos socioterritoriales derivados de la tensión entre actores y formas de uso: en este caso, el PATR privilegia el acceso a la tierra para campesinos y población étnica y pone en segundo lugar a las empresas extractivas, al igual que prioriza su uso para economías alternativas y pone límites a la producción petrolera.

Así pues, con respecto al sector de hidrocarburos, el PATR busca hacerle frente a la expansión de dichas actividades volviéndolas un objeto de control y seguimiento en el marco de las estrategias de control a la deforestación.

Finalmente, el PATR Cuenca Caguán y Piedemonte entra en tensión con la intermodalidad y su visión de desarrollo. Según el PATR, las vías terciarias deben ser los principales objetivos de la política pública, en la medida en que son los medios para fortalecer la producción y el acceso a bienes públicos (salud, educación, servicios públicos, etc.).

### *Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) de San Vicente del Caguán*

El PBOT de San Vicente del Caguán tiene vigencia hasta 2027 en su componente general y hasta 2024 en sus componentes urbano y rural<sup>17</sup>, fue aprobado por el Concejo Municipal el 23 de marzo de 2015 mediante el Acuerdo 007. Según este instrumento:

Para el año 2027, el municipio de San Vicente del Caguán será el centro de relevo principal del nororiente del departamento del Caquetá, articulado a nivel nacional y regional mediante vías arteriales de primer orden con los departamentos del Huila y Meta (...) y con una red terciaria en buenas condiciones. Habrá consolidado una economía propia basada en la ganadería bovina, los recursos maderables del bosque, la agroforestería, los servicios ecosistémicos, los hidrocarburos y la minería manejados sosteniblemente (...) y en el desarrollo de una agroindustria fortalecida con un clúster de ganadería

<sup>17</sup>Los PBOT tienen cuatro componentes: un componente general, en el que se definen estrategias de desarrollo a largo plazo y las áreas estratégicas del municipio. En el componente urbano se definen las políticas y programas de funcionamiento de la ciudad. En el componente rural, las áreas de conservación y protección, así como los proyectos para los centros poblados rurales. Finalmente, está el programa de ejecución, que contiene actividades, tiempos y presupuesto

Será líder en la conservación y recuperación de la estructura ecológica a partir de la consolidación de un sistema de áreas protegidas que favorezcan la conectividad natural entre el bosque andino y la selva amazónica (Concejo Municipal de San Vicente del Caguán, 2015, p. 8).

El modelo de desarrollo del municipio tiene 4 objetivos principales: 1) consolidar las economías ganadera y maderera, con un enfoque de sostenibilidad, 2) fortalecer las relaciones con los departamentos vecinos, 3) aprovechar los recursos minero-energéticos con un enfoque de sostenibilidad y 4) conservar mediante la consolidación de áreas protegidas

Tabla 5. San Vicente del Caguán. Propuestas del PBOT.

<b>Economía sustentada en la ganadería</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Fomentar la ganadería de doble propósito bajo sistemas silvopastoriles y semiconfinados.</li> <li>•Desarrollar procesos de reconversión ganadera.</li> </ul>
<b>Economías alternativas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Promover cría de especies menores.</li> <li>•Consolidar la producción de cultivos permanentes (café, caucho).</li> <li>•Hacer inversión, asistencia técnica, cadenas productivas y mercados para la producción municipal.</li> <li>•Fomentar el ecoturismo.</li> </ul>
<b>Hidrocarburos y minería sostenible</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Fomentar minería de bajo impacto.</li> </ul>
<b>Conservación y recuperación ecológica (San Vicente es líder en estas materias)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Caracterizar los servicios ecosistémicos.</li> <li>•Promover el turismo de naturaleza, cultural y agrícola.</li> <li>•Conformar y poner en marcha un sistema local de áreas protegidas.</li> <li>•Conservar la estructura ecológica del municipio</li> <li>•Recuperar y proteger las zonas degradadas por medio de la creación de incentivos tributarios.</li> <li>•Fomentar la constitución de zonas de reserva naturales de la sociedad civil.</li> <li>•Declarar ecosistemas estratégicos en las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap).</li> <li>•Adquirir terrenos o diseñar pago por servicios ambientales en las áreas de interés estratégico de las microcuencas abastecedoras de agua para el acueducto municipal.</li> <li>•Crear una Unidad de Planificación Rural (UPR) para la zona de influencia del PNN Cordillera de los Picachos.</li> </ul>
<b>Centro de desarrollo principal del Departamento</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Conformar dos Regiones Administrativas y de Planeación (RAP) con los departamentos de Meta, Guaviare y Huila.</li> <li>•Desarrollar esquemas asociativos de municipios con el Huila para promover la región</li> <li>•Balsillas–Parque Natural Regional Siberia-Ceibas y la región Balsillas-Algeciras.</li> </ul>

El fomento de la ganadería sostenible es uno de los elementos más recurrentes en los instrumentos de planeación, así como el énfasis en las economías alternativas y las estrategias de conservación. En efecto, el PBOT desarrolla las propuestas de conservación y las materializa por medio de estrategias como la adquisición de terrenos para la conservación, el diseño de pago por servicios ambientales.

El PBOT de San Vicente, al igual que el MOTRA, resalta la figura de la Región Administrativa de Planificación (RAP) como una alternativa para la planificación conjunta. En este caso, es una alternativa para la planificación de las zonas de litigio<sup>18</sup>.

Con respecto al sector de minero-energético, propone desarrollar sosteniblemente la minería, en particular, la minería de arrastre, pues ella se ve como necesaria para la construcción de obras de infraestructura presupuestadas. Con respecto a la industria petrolera, se define un área de 5.000 metros de perímetro para la operación de esta actividad, que corresponde a las zonas de perforación exploratoria Ombú Durillo y Ombú Sur Durillo, en la Inspección de los Pozos.

Ahora bien, el Plan dispone de varios mecanismos para delimitar la actividad hidrocarburos y presionar por el cumplimiento de estándares ambientales. En primer lugar, el artículo 172 del Acuerdo municipal 007 de 2015 define que son elementos constitutivos del espacio público rural los PNN, el distrito de conservación de Aguas y Suelos, la ZRF, la red hídrica, sus áreas de nacimiento, zonas de recarga de acuíferos y franjas de protección de cauces; por otra parte, los terrenos con pendientes mayores al 100%, los cananguchales y otros ecosistemas estratégicos. Estos espacios se integrarán, de manera prevalente al municipio como espacio público rural, por lo cual tiene preponderancia su uso público frente a otras actividades, entre ellas, las actividades extractivas.

El artículo 173 del Acuerdo manifiesta que son objetivos del espacio público rural proteger la estructura ecológica con su fauna y flora, conservar y restaurar funciones y servicios ecosistémicos, regular el intercambio biológico, conservar los bosques, fomentar el valor paisajístico y la identidad cultural, igual que la investigación y la educación ambiental, recuperar y restaurar zonas degradadas y, finalmente, ordenar y orientar el aprovechamiento de los recursos naturales.

De esa forma, se aumentan las zonas excluidas para la actividad extractiva pues, además de las áreas del SINAP y de los determinantes ambientales, el municipio añade los espacios públicos rurales como zonas excluidas para la producción petrolera. Así mismo, el PBOT excluye la actividad de hidrocarburos de las áreas destinadas a la producción agropecuaria y al aprovisionamiento de servicios públicos domiciliarios.

<sup>18</sup>El municipio de San Vicente del Caguán se encuentra en litigio con los municipios de La Macarena (departamento del Meta) y Calamar (departamento de Guaviare).

## **Conclusión. Visiones de desarrollo y conflictos socioterritoriales en el piedemonte**

La revisión de los instrumentos de planeación hecha en este análisis permitió ver las tensiones, contradicciones y concordancias que surgen entre las visiones de desarrollo de los actores del territorio en los municipios de San Vicente del Caguán, Caquetá y Puerto Asís, Putumayo.

De esa manera, se observan tres visiones de desarrollo en disputa, en primer lugar, las de aquellos que habitan el territorio, quienes hacen énfasis en un modelo de desarrollo endógeno en donde se privilegia la formalización de la propiedad rural, la construcción de vías terciarias y la promoción de modelos económicos sostenibles. En segundo lugar, una agenda de desarrollo ligada a la conservación para el cumplimiento de compromisos climáticos. En tercer lugar, un modelo de desarrollo en donde el territorio es visto como un espacio funcional para el comercio internacional, en el que el principal motor de desarrollo es el petróleo.

La capacidad de incidencia de los actores se refleja en el posicionamiento de sus intereses en los instrumentos con mayor fuerza jurídica. Un ejemplo de ello es lo que ocurre con el sector petrolero en el PND, en contraste con el interés de las comunidades por implementar la RRI, que se hace más tangible en los instrumentos de planeación de los ámbitos descentralizados.

No obstante, las pugnas entre modelos y visiones alternativas de desarrollo no se definen solamente por la desigualdad o el poder para incidir en la agenda pública nacional, cada vez se hace más tangible el posicionamiento de miradas alternativas desde las competencias de los entes territoriales para determinar la zonificación y reglamentar el uso del suelo.

Eso último se ha reflejado en los procesos de resistencia territoriales que hacen uso de los mecanismos de denuncia y participación en materia ambiental, como las Audiencias Públicas Ambientales y Senatoriales que ponen en evidencia los impactos del extractivismo. También, y cada vez en mayor número, en los procesos de oposición desde los instrumentos de planeación y la exigencia de autonomía de las entidades territoriales por medio de las consultas populares, los acuerdos municipales y POT que limitan o prohíben la actividad extractiva en los territorios.

En los casos analizados, Puerto Asís ha planteado su oposición mediante el PATR Putumayo, en el que afirma que el sector de hidrocarburos es causa de conflictos socioambientales y, por tanto, lo excluye de su visión del desarrollo. Por su parte, el PATR del Caquetá, si bien no rechaza la actividad extractiva, cataloga al sector de hidrocarburos como motor de deforestación y, por tanto, lo incluye entre los sectores sujetos a control social para reducir la tasa de deforestación a 0. De igual forma el PBOT del municipio de San Vicente del Caguán, aunque define al sector de hidrocarburos en la visión de desarrollo, lo delimita y reglamenta para que sus actividades se adelanten en zonas que cuentan con contrato de explotación y crea nuevas zonas excluidas de este tipo de uso.

Ahora bien, una oportunidad para los entes territoriales es el MOTRA, pues es un documento de carácter central que plantea una visión de desarrollo alejada del extractivismo, lo que crearía una fisura en la jerarquía normativa. En este documento sobresale lo relativo a la aplicación del principio de precaución frente al sector petrolero, así como el impulso a la implementación de la RRI como estrategias consecuentes para afrontar el cambio climático en la Amazonía.

Los entes territoriales y las comunidades que se oponen a las actividades extractivas tienen elementos constitucionales y legales para hacer prevalecer la autonomía territorial. Lo pueden conseguir por medio de los instrumentos de planeación de carácter descentralizado como los planes de desarrollo municipales y los POT.

## ■ Referencias bibliográficas

Alcaldía de San Vicente del Caguán (2012) “El cambio está en marcha y usted hace parte del el” plan de desarrollo municipal 2012-2016. recuperado el 21 de abril del 2020 de: [https://sanvicedelcaguancaqueta.micolombiadigital.gov.co/sites/sanvicedelcaguancaqueta/content/files/000042/2052\\_plan-de-desarrollo-participativo-2012--2015.pdf](https://sanvicedelcaguancaqueta.micolombiadigital.gov.co/sites/sanvicedelcaguancaqueta/content/files/000042/2052_plan-de-desarrollo-participativo-2012--2015.pdf)

Arcila, O. (2011) La Amazonía Colombiana Urbanizada: Un análisis de los asentamientos humanos. Publicado por Instituto Amazónico de Investigación Científica, SINCHI, Bogotá.

Agencia de Renovación del Territorio (ART) (2019) Plan de Acción para la Transformación Regional, Subregión cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño. recuperado el 12 de noviembre del 2019 en : <https://www.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=24190>

(2018) Plan de Acción para la Transformación Regional, Subregión Putumayo. recuperado el 12 de noviembre del 2019 en: [http://www.renovacionterritorio.gov.co/en\\_las\\_regiones/descargar.php?idFile=23522](http://www.renovacionterritorio.gov.co/en_las_regiones/descargar.php?idFile=23522)

Agencia Nacional de Hidrocarburos (2019) Mapa de tierras, recuperado el 8 de abril de: <http://www.anh.gov.co/Asignacion-de-areas/Paginas/Mapa-de-tierras.aspx>

Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) (2015) Plan Maestro Intermodal de Transporte (PMIT), Bogotá. Recuperado el 20 de octubre del 2019 en : [https://www.ani.gov.co/sites/default/files/u233/pmti\\_entregable\\_1\\_final\\_nov11.pdf](https://www.ani.gov.co/sites/default/files/u233/pmti_entregable_1_final_nov11.pdf)

Congreso de la República (8 de abril del 2019) Audiencia Pública sobre PDET en la Comisión de Paz del Senado. Retrasmitida por el canal de la Senadora Victoria Sanguino. Recuperado el 20 de octubre del 2019 en: <https://www.youtube.com/watch?v=aHCjSN30nA4>

Consejo Municipal del Municipio de San Vicente del Caguán (23 de marzo del 2015) “Por el cual se aprueba el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de San Vicente del Caguán 2015-2027, recuperado el 18 de octubre del 2019 en: [https://sanvicedelcaguancaqueta.micolombiadigital.gov.co/sites/sanvicedelcaguancaqueta/content/files/000042/2055\\_pbot-san-vicente-del-caguan-20152027.pdf](https://sanvicedelcaguancaqueta.micolombiadigital.gov.co/sites/sanvicedelcaguancaqueta/content/files/000042/2055_pbot-san-vicente-del-caguan-20152027.pdf).

Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía) (s.f.) San Vicente del Caguán, recuperado de: [http://www.corpoamazonia.gov.co/region/Caqueta/Municipios/Caq\\_San\\_Vicente.html](http://www.corpoamazonia.gov.co/region/Caqueta/Municipios/Caq_San_Vicente.html)

Díaz, K. (2018) "Recentralización de la planeación en tiempos de paz. Un análisis a los instrumentos de planeación y figuras de ordenamiento territorial en la Amazonía" en Flórez, M (Coord.) Ordenamiento Territorial y Ambiental de la Amazonía Colombiana en el postconflicto. Bogotá: Asociación Ambiente y Sociedad (AAS)

Díaz, K. (2018a) Autogestión y Desarrollo. Tensiones narrativas en torno a la política pública de planeación participativa en San Vicente del Caguán, Colombia 2011 -2017, (Tesis de Maestría) México: Colegio de la Frontera Norte.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2019) Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad" Recuperado el 4 de octubre del 2019 en: [https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/co\\_8000.pdf](https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/co_8000.pdf)

(2014), Censo Nacional Agropecuario. Recuperado el 2 de octubre del 2019 en: <https://www.dane.gov.co/files/images/foros/foro-de-entre-ga-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacional-agropecuario/CNATomo2-Resultados.pdf>

DNP, Ministerio de Ambiente y Visión Amazonía (s.f) Modelo de ordenamiento Territorial Regional de la Amazonía Colombiana (MOTRA) documento borrador. Recuperado el 10 de octubre del 2019 en: <https://www.ambienteysociedad.org.-co/wp-content/uploads/2019/06/MOTRA.pdf>

González, J. et al. (2018) Caracterización de las principales causas y agentes de la deforestación a nivel nacional período 2005-2015. Bogotá: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM-. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Programa ONU-REDD Colombia. .

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) Resultados Monitoreo de la Deforestación 2017, recuperado el 12 de abril de: [http://www.ideam.gov.co/documents/24277/72115631/Actualizacion\\_cifras2017+FINAL.pdf/40bc4bb3-370c-4639-91ee-e4c6cea97a07](http://www.ideam.gov.co/documents/24277/72115631/Actualizacion_cifras2017+FINAL.pdf/40bc4bb3-370c-4639-91ee-e4c6cea97a07)

Mesa Regional de Organizaciones Sociales del Putumayo, Baja Bota Cauca y Cofanía Jardines de Sucumbíos (Nar) –MEROS-; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. MADR (2017). Plan de Desarrollo Integral Andinoamazónico 2035. Tomo II, Puerto Asís, Colombia.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2017) Política nacional de cambio climático Bogotá, D. C. Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Recuperado el 9 de septiembre del 2019 en: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/politica-nacional-de-cambio-climatico#politica-nacional-de-cambio-climatico-pncc>



Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2018). Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques. Bogotá. Recuperado el 15 de septiembre del 2019: [https://redd.unfccc.int/files/eicdgb\\_bosques\\_territorios\\_de\\_vida\\_web.pdf](https://redd.unfccc.int/files/eicdgb_bosques_territorios_de_vida_web.pdf)

Ministerio de Minas y Energía (2017). Estrategia de Relacionamento del Sector Minero- Energético. Recuperado el 20 de septiembre del 2019 en: [https://www.min-minas.gov.co/documents/10192/23998873/130618\\_estrategia\\_relacion\\_territorial\\_OAAS.pdf/3105112f-15d4-4737-ba99-0f5e2020bc03](https://www.min-minas.gov.co/documents/10192/23998873/130618_estrategia_relacion_territorial_OAAS.pdf/3105112f-15d4-4737-ba99-0f5e2020bc03)

Ministerio de Minas y Energía (2018). Plan Integral de Gestión del Cambio climático /Sector Minero Energético. Bogotá. Recuperado el 28 de agosto del 2019 en: [https://acmineria.com.co/acm/wp-content/uploads/normativas/bo-rrador\\_pigg\\_me\\_20180618.pdf](https://acmineria.com.co/acm/wp-content/uploads/normativas/bo-rrador_pigg_me_20180618.pdf)

Montañez, G., & Delgado, O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. Cuadernos de geografía, Revista Colombiana de Geografía VII (1-2, pp. 120-134) Universidad Nacional.

RCN Radio (22 de febrero del 2018) Colombia debe actualizar el 83% de los POT, recuperado de: <https://www.rcnradio.com/economia/colombia-debe-actualizar-el-83-de-los-pot>

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) (2018) Presentaciones UPRA, Caquetá y Putumayo. Recuperado el 8 de abril de : <https://sites.google.com/a/upra.-gov.co/presentaciones-upra/departamental/caqueta>

UPRA (2015) Proyectos – Distribución de la propiedad rural, recuperado de: <https://www.upra.gov.co/documents/10184/23342/Proyectos+Distribuci%C3%B3n+de+la+Propiedad+de+la+propiedad.pdf/d78e382c-77ac-4d60-9cfd-da42fb5be8b9>



ASOCIACIÓN  
AMBIENTE Y SOCIEDAD

Con el Apoyo de



FORD  
FOUNDATION

