



¿CÓMO REORIENTAR EL MODELO DE DESARROLLO EXTRACTIVO EN LA AMAZONIA COLOMBIANA?

Rodrigo Botero¹

RESUMEN

Este artículo analiza condiciones para el impulso de estrategias de desarrollo alternativas que permitan superar el extractivismo como principal forma de desarrollo en la Amazonia. Para ello, analiza elementos del actual Plan Nacional de Desarrollo relacionados con la regionalización que propone para la Amazonia, describe algunas razones para el auge de actividades ilegales e irregulares, identifica experiencias comparadas en países vecinos de usos sostenibles de la diversidad amazónica y plantea cómo los propósitos de los Acuerdos de Paz de identificar la frontera agrícola y regularización de la propiedad sirven al propósito de reorientar el modelo de desarrollo de la Amazonia.

Palabras clave

Plan Nacional de Desarrollo, modelo extractivo, frontera agrícola, regularización de la propiedad, usos sostenibles de la biodiversidad

ABSTRACT

This article analyzes conditions for the promotion of alternative development strategies to overcome extractivism as the main form of development in the Amazon. To this end, the document examines elements of the current National Development Plan

related to the regionalization proposed for the area, describes some reasons for the rise of illegal and irregular activities, identifies similar experiences of sustainable uses of Amazonian diversity in neighboring countries, and shows how the purposes of identifying the agricultural frontier and regularizing ownership that are included in the Peace Agreement serve to reorient the Amazonian development model.

Keywords

National Development Plan, Extractive model, Agricultural frontier, Regularization of property, Sustainable uses of biodiversity.

INTRODUCCIÓN

El actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 plantea retos importantes para la Amazonia colombiana. Uno de ellos es su propuesta de regionalización en la que incorpora una parte de la Amazonia en la región “Llanos” y otra en la “Región Centro Sur”. Este ordenamiento pareciera pretender una configuración de áreas de competitividad económica para responder a la demanda de materias primas no transformadas disponibles en la superficie terrestre, el subsuelo y los cuerpos de agua de la región; así como a las condiciones de conectividad necesarias para estas actividades.

¹ Director Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible

De forma paralela al diseño de un modelo de desarrollo extractivo por parte del gobierno nacional, sobre la Amazonia se expanden actividades legales e ilegales de extracción de recursos naturales. Con este telón de fondo, este artículo se pregunta cómo enfocar alternativas de desarrollo amazónico que incluyan y valoren de manera significativa la potencialidad de sus valores ambientales y la participación social de los beneficios.

La zonificación del Plan Nacional de Desarrollo y el modelo del Gobierno Nacional

El bioma amazónico se configura desde el sur del río Vichada, en las selvas de Matavén e igualmente desde el drenaje del río Guayabero hacia el sur en el Área de Manejo Especial de la Macarena, en el Meta (Mapa 1).

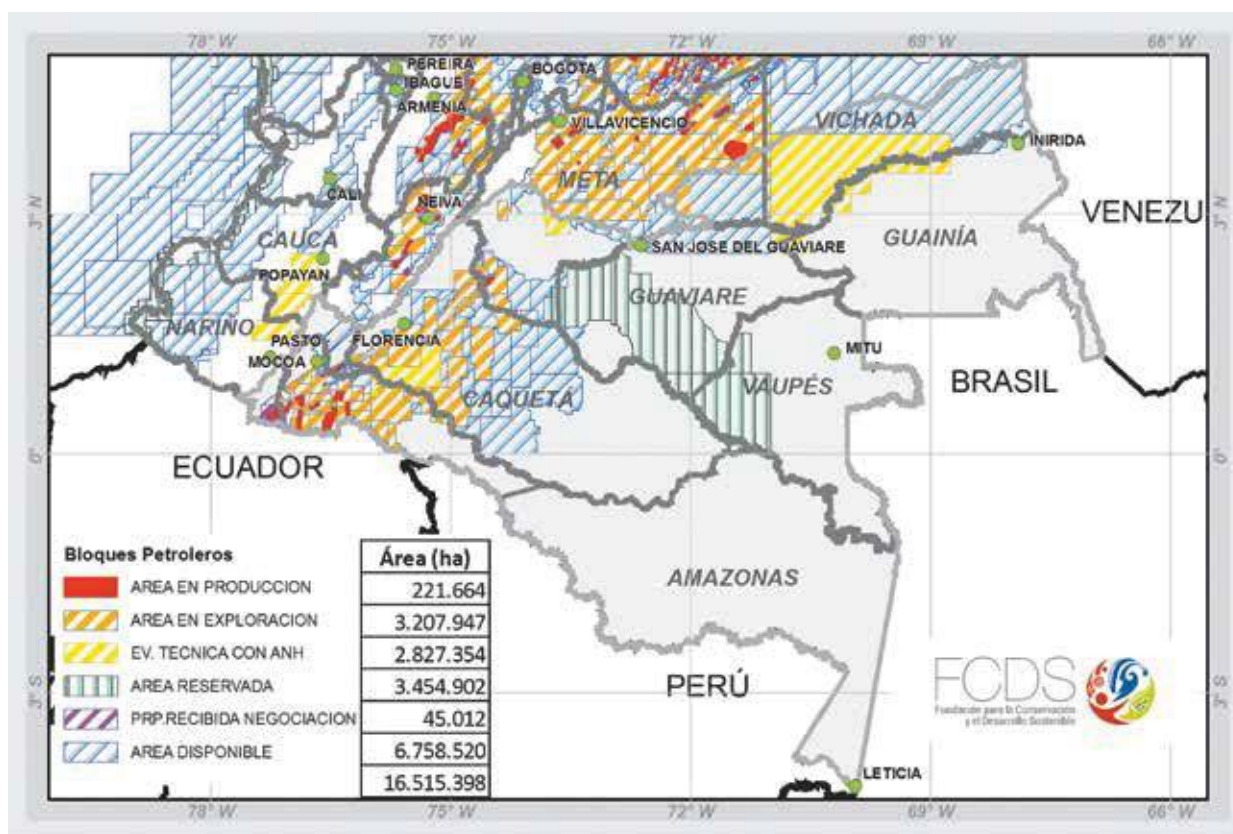
El actual Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo, dividió la Amazonia en dos regiones. Una de ellas con vocación principalmente minera y otra adyacente a la región centro con departamentos interandinos como Huila y Tolima. Las lógicas e implicaciones de esta regionalización están aún por discernirse, pues la vocación agropecuaria de los departamentos interandinos no se compadece con la vocación ambiental de los amazónicos, a pesar de la apuesta petrolera en piedemonte (Mapa 2). De otro lado, genera una zona de “ordenamiento minero” que incluye los departamentos de Vaupés, Guainía y Vichada dado su potencial en minerales estratégicos tales como Niobio, Tantalio y arenas negras.

En PND reconoce que las condiciones de competitividad de las regiones dependen no solamente de la existencia de un potencial productivo basado en su oferta ambiental, sino en la conectividad física para la movilización productiva. El componente de



MAPA 1. REGIÓN AMAZÓNICA COLOMBIANA

Fuente Instituto Amazónico de Investigación Científica, 2012



MAPA 2. BLOQUES DE HIDROCARBUROS

Fuente Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH, 2016

transporte del PND tiene un diseño novedoso en cuanto al énfasis intermodal, pero clásico en función de privilegiar la matriz minero energética como elemento orientador del ordenamiento sectorial en el territorio. El Plan Maestro Intermodal de Transporte dispone un proceso de integración nacional como base para el crecimiento económico y la generación de condiciones para la superación del conflicto (Mapa 3). Para la Amazonia se destacan tres grandes ejes de intervención:

- La finalización de los tramos faltantes en la Carretera Marginal de la Selva (Piamonte–San José del Fragua y Macarena – San José del Guaviare). La construcción de la Via Transversal de la Macarena (La Uribe, Meta a Colombia, Huila) y el mejoramiento de la vía Neiva –Balsillas – San Vicente del Caguán

- El diseño inicial de los tramos de navegabilidad en los ríos Guaviare, Unilla y Vaupés, así como tramos en el alto Caquetá y Putumayo
- El plan de consolidación de vías terciarias derivado de los acuerdos de postconflicto y precisado en el Conpes 3850².

Estas intervenciones tienen, entre otras, lógicas de facilitación de la movilidad de hidrocarburos en el piedemonte (eje Marginal de la Selva), así como de la movilización de materias primas en escenarios futuros de desarrollo minero en la llamada zona de transición Amazonia-Orinoquia del PND. De igual forma, se establecen rutas críticas para el establecimiento de corredores con los puertos y destinos más importantes del Pacífico (Buenaventura y Tumaco) y su conexión con Venezuela. Y, finalmente,

² Define, en sus propias palabras: el “marco general y los lineamientos para la creación y puesta en marcha del Fondo Colombia en Paz”. Fue aprobado en noviembre de 2015.



MAPA 3. PLAN INTERMODAL DE TRANSPORTE

Fuente: Ministerio de Transporte, 2016

se refuerza el concepto de integración territorial de las áreas afectadas por el conflicto, a través de la conexión y mejoramiento de la red vial terciaria con la estructura intermodal (Guaviare, Meta, Caquetá y Putumayo principalmente).

De lo anterior se concluyen algunos elementos conceptuales subyacentes al modelo de desarrollo propuesto por el gobierno central para la Amazonia:

- Una potencialidad minero energética aún no identificada y desarrollada plenamente, identificada como de interés estratégico para la Nación
- una deficiencia significativa en la conectividad de transporte en la Amazonia
- Coincidencia clara entre conflicto armado y economías ilícitas en las áreas con menor conectividad de transporte

- Territorios con aptitud de uso del suelo sub-utilizados que son de interés para el desarrollo de complejos agroindustriales que podrían encajar en las Zonas de Interés para el Desarrollo Rural Estratégico–Zidres³ del gobierno nacional.
- Este escenario presupone la inversión de grandes capitales por parte de actores privados (caso minero energético y agroindustrial), así como posibles cambios en los flujos poblacionales y de asentamientos que se desatarían por efecto de estas actividades.

El país aún adolece de modelos y estándares de buenas prácticas que impidan un impacto ambiental y social significativo: los conceptos de impactos acumulativos y sinérgicos no han sido incorporados a los procesos de licenciamiento de manera

³ Las Zidres fueron aprobadas mediante la ley 1776 de 2016 y reglamentada por el Decreto 1273 de 2016. En la Corte cursa actualmente una demanda de inconstitucionalidad.

sistemática. Tampoco existen medidas de ordenamiento del territorio previas que permitan la mitigación y compensación de estos efectos.

LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS INFORMALES

De manera histórica, la Amazonia ha sido sujeto de oleadas de extractivismo ilegal o informal como el caucho, quina, pieles, madera, oro y coltán (Zárate 2012).

Los mercados mundiales de materias primas generan una demanda cuyos precios superan ampliamente las posibilidades locales de generación de ingresos con productos convencionales agropecuarios, forestales, no maderables, hidrobiológicos y de servicios ambientales. En consecuencia, las actividades son llevadas a cabo por la amplia gama de actores presentes en el territorio: desde grupos armados, hasta poblaciones migrantes o flotantes e incluso comunidades indígenas y colono-campesinas.

Adicionalmente, el control territorial y la participación directa por parte de guerrillas y paramilitares en actividades extractivas ilícitas, sumado a las condiciones de pobreza y deficiencia de prestación de servicios básicos, genera las condiciones ideales para que grandes grupos poblacionales se dediquen a actividades extractivas de mediana y pequeña escala (Botero y Laina 2015).

Hoy, la Amazonia colombiana padece en casi la totalidad de su territorio de actividades extractivas ilegales en pequeña y mediana escala que continúan deteriorando su base ambiental y social.

ALTERNATIVAS PARA LA AMAZONIA

Vale la pena, entonces, evaluar otras posibilidades de desarrollo, que en condiciones amazónicas o tropicales puedan demostrar beneficios ambientales y sociales que pueden ser complementarios o una alternativa viable a la extracción minero-energética.

Las experiencias comparadas

En la Amazonia brasilera, particularmente, el crecimiento de los cultivos de soya ha devastado grandes áreas forestales, pero de la misma forma, ha generado una economía de agricultura intensiva que atiende mercados internacionales y generación de divisas (Nepstad *et al.* 2014). En otras regiones, la recolección de semillas y frutos del bosque, como es el caso de los “castañeros” y recolectores de asaí y andiroba, han incorporado grupos significativos de población mestiza e indígena, con ingresos constantes y mantenimiento de los bosques.

En Centroamérica, el caso de las Concesiones Forestales Comunitarias ha demostrado en los últimos 20 años que el mantenimiento de los bosques de la Reserva de Biósfera Maya se puede lograr a través de estrategias combinadas de manejo forestal, extracción de no maderables, ecoturismo y turismo arqueológico, y proyectos de reducción de emisiones (USAID 2006).

En el Perú existen zonas de manejo forestal que incluyen productos no maderables, tanto para comunidades locales como para industriales (Cossio *et al.* 2014). En Ecuador, las Áreas Protegidas figuran dentro de la estrategia de desarrollo económico del gobierno como eje del crecimiento del turismo como actividad alternativa a las convencionales (Ruiz y Solís 2007).

EL REZAGO INSTITUCIONAL E INVESTIGATIVO EN COLOMBIA

Si bien es cierto que el conflicto armado ha sido un obstáculo para los procesos de investigación, también lo es que los presupuestos y fortalecimiento de la capacidad investigativa y de aplicación de la información existente es infinitamente inferior a la necesaria para un cambio en el modelo.

Tanto las Corporaciones regionales de desarrollo sostenible como el Instituto SINCHI padecen de una asignación presupuestal (Cepal y Patrimonio Natural 2013) y de personal que les impide desarrollar modelos de escala que consoliden estrategias de uso del territorio no dependientes del extractivismo clásico.

De igual manera, Parques Nacionales tiene una limitada capacidad financiera para desarrollar esquemas de ecoturismo con impacto económico regional, a pesar de tener una importante representación territorial y valores ambientales únicos con potencial de demanda mundial en el corto plazo.

Los municipios y gobernaciones regionales tampoco cuentan con información y capacidad técnica para plantear modelos de desarrollo alternativos. Se aproximan, generalmente, al uso de la oferta ambiental a través de modelos agroforestales y de silvopastoreo. En muchos casos, estos proyectos implican la incorporación de tierras baldías a través de la ampliación de la frontera agropecuaria sobre la Reserva Forestal y en consecuencia, su deforestación.

Finalmente, las estrategias del Ministerio de Agricultura no contemplan el uso del bosque como base principal de la producción, sino la utilización de áreas previamente deforestadas en modelos que privilegian los cultivos de cacao, caucho, y alternativamente el silvopastoreo. El cierre de la investigación agropecuaria en la Amazonia por parte de Corpoica es una clara indicación del poco valor que tiene esta perspectiva en la planificación del sector agropecuario convencional.

Elementos para la reorientación del desarrollo extractivo en la Amazonia

Un proceso de reorientación del modelo, bajo las condiciones descritas, parece aún prematuro. Con todo, se proponen los siguientes elementos que podrían contribuir a crear tendencias económicas y de desarrollo sostenible:

- Acuerdos intersectoriales para la ubicación de las zonas especializadas de la matriz minero-energética que incluyan la concentración de núcleos poblacionales asociados a esta actividad y la definición de políticas de compensación ambiental y social acordes con la conflictividad que se aprecia alrededor de los actuales enclaves.
- Procesos de educación, formación y capacitación para transformar el capital humano disponible en las comunidades rurales hacia nuevas

formas sostenibles de uso y transformación del territorio.

- Planificación territorial de la conectividad de transporte según los acuerdos de frontera agropecuaria y con la zonificación del territorio para la determinación de potencialidades ambientales y económicas. El desarrollo del plan vial terciario deberá incorporar conceptos como la evaluación de impactos acumulativos y sinérgicos de los conglomerados viales, así como la evaluación y estrategias para el mantenimiento de la conectividad ecológica. Los desarrollos de vías de primer orden deberán incorporar criterios de infraestructura verde, como está estipulado en el PND que no solamente tengan estándares de ingeniería, sino mecanismos de ordenamiento ambiental para garantizar la conectividad ecosistémica.
- Desarrollo de acuerdos para la atención de grupos comunitarios, tanto indígenas como campesinos, que deseen formalizar las actividades de minería en áreas focalizadas y con control gubernamental, bajo estándares y mecanismos que permitan una reconversión de la actual forma de extracción que se desarrolla en el territorio.
- Exclusión de la actividad minera en territorios en que culturalmente la minería sea contraria a la cosmovisión indígena.
- Fortalecimiento de la investigación con participación local en el uso de la diversidad, así como en la reglamentación de los beneficios compartidos producto de los desarrollos de esta investigación.
- Desarrollo de un plan regional de mediano plazo para el desarrollo del ecoturismo con participación comunitaria en las áreas del sistema de Parques y sus zonas amortiguadoras que presenten valores naturales con demanda potencial diversificada del mercado nacional e internacional.
- Consolidación de las estrategias de reducción de la deforestación y de emisiones con participación comunitaria y generación de beneficios económicos de largo plazo por esta actividad con mecanismos financieros nacionales e internacionales
- Definición de una frontera agropecuaria y sectorial e impulso a la formalización de tierras como se describe a continuación.
- ¿Es el proceso de paz una oportunidad?

El primer Acuerdo de las negociaciones de paz en la Habana incluye elementos importantes que serán definitivos en la suerte del desarrollo regional, entre ellos la definición de la frontera agraria y la regularización de la propiedad⁴.

Definición de la frontera agraria

El primer acuerdo que se enfoca en el desarrollo rural integral y atiende a la necesidad de definir una frontera agropecuaria y la protección de las reservas naturales, abre una puerta interesante para la discusión y consenso, donde se incluyan no solamente a los sectores agropecuarios (sean comunitarios o industriales) sino a los sectores extractivos (minero-energético) en la definición de esa frontera.

De manera paralela, el sector ambiental colombiano ha venido generando información sobre la zonificación ambiental para el postconflicto, que necesariamente pondrá elementos para esta discusión alrededor de la frontera agropecuaria.

Desde el sector agrícola, la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) viene avanzando en criterios para la definición de la misma (Ley 1776/16), con un sentido que incorpora aspectos de aptitud de suelos, competitividad y restricciones ambientales, entre otros. Para complementar este panorama, los municipios y departamentos vienen avanzando en el ajuste de sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT), lo cual necesariamente tendrá que reflejar sus expectativas y realidades frente a la frontera agropecuaria.

A la fecha, la frontera agropecuaria ha sido producto de barreras geográficas y en otras del conflicto armado. En un escenario de posconflicto resulta imperativo un acuerdo institucional, social e intersectorial sobre la definición de la frontera, pero también sobre las bondades de concentrar la presencia estatal, su prestación de servicios y los núcleos de poblamiento con características apropiadas a la capacidad de carga de estos territorios desde la perspectiva ambiental e institucional y sobre los

⁴ Véase: Borrador conjunto de delegados del Gobierno Nacional y de las FARC: “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, 6 de junio de 2014.

mecanismos para el crecimiento de la competitividad regional.

Solo así podrán contrarrestarse las opciones de actividades ilícitas más allá de la frontera agrícola. Adicionalmente, la definición de la frontera es un elemento fundamental para el cumplimiento de las metas de acuerdos internacionales para la reducción de deforestación en contraprestación a pagos de reducción de emisiones de CO₂.

Regularización de la propiedad

Los Acuerdos de La Habana plantean, además, la necesidad de definir mecanismos de regularización de la propiedad, y la focalización de esta en territorios. Esto representa una oportunidad para transformar patrones como la concentración irregular o ilegal de tierras, la ganadería extensiva con sus altos impactos ambientales —como la deforestación— y la dependencia de actividades ilícitas (Reyes 2016).

Algunas fórmulas jurídicas disponibles para la formalización de la propiedad son las Zonas de Reserva Campesina, las Zidres, los resguardos Indígenas, mecanismos de titulación individual, y otras formas de usufructo, que aún no han sido develadas en los territorios por parte del Estado, pero que a nivel comunitario han generado gran expectativa y tensión. Su configuración deberá responder a diferentes expectativas de manera balanceada y rápida, sin poner en riesgo la estabilidad de las poblaciones y el disfrute de sus derechos fundamentales.

¿LA APUESTA DEL GOBIERNO NACIONAL?

Finalmente, queda abierta la discusión que actualmente plantean algunas comunidades, municipios y gobernaciones frente a su negativa a que se desarrollen nuevos procesos de explotación petrolera o minera en sus territorios. Varios entes territoriales prefieren rechazar estas actividades a pesar de los posibles retornos de las mismas (afectados por el nuevo sistema de distribución de regalías).

Si bien es cierto que los impactos de estas actividades han sido fundamentales para que esta tendencia

se consolide, también es importante señalar que hay esfuerzos significativos para crear un marco legal y técnico que propicie condiciones favorables para los territorios y la actividad en estas zonas.

El Estado central, sin embargo, considera estas actividades como las idóneas para jalonar la economía. En consecuencia, concentra sus inversiones en la preparación de los territorios para procesos de exploración y producción. ¿Es sostenible mantener esta apuesta?

BIBLIOGRAFÍA

- Cepal y Patrimonio Natural. 2013. Amazonia posible y sostenible. Bogotá: CEPAL y Patrimonio Natural.
- Cossío, R. *et al.* 2014. Manejo forestal comunitario en la Amazonía peruana: una revisión bibliográfica. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país. Bogotá: DNP.
- Laina, A. y Botero, R. Colombia: el caso de los departamentos del Caquetá y la Amazonia. En: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). 2015. *Las rutas del oro ilegal: estudios de caso en cinco países amazónicos*. Lima: SPDA.
- Nepstad, Daniel *et al.* 2014. *Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains*. Science 344, pp. 1118-1123
- Reyes, A. 2016. *La reforma rural para la paz*. Bogotá: Debate.
- Ruiz, E. Y Solis, D. (coord.). 2007. *Turismo Comunitario en Ecuador: Desarrollo y sostenibilidad*. Quito: Ediciones Abya-Yala y Universidad de Cuenca.
- Usaid. 2006. Concesiones forestales: un modelo exitoso: informe Final del Proyecto Biofor. Recuperado de http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdacj348.pdf el 3 de agosto de 2016.
- Sinchi e Iavh. 2007. *Sistema de Información Ambiental de la Amazonia colombiana SIAT-AC: Modelo conceptual*. Colombia: Instituto Sinchi e IAVH.
- Zárate, C. 2012. *Extracción de Quina: la configuración del espacio Andino-Amazónico de Fines del Siglo XIX*. Bogotá: Editorial Unibiblos, Universidad Nacional de Colombia.

