

R&D for Supporting the Colombian Amazon Vision and Building the UK Business Case for Support, with a Focus on Private Sector Engagement

Análisis del marco político y normativo de los sistemas de producción sostenible en Caquetá y Guaviare

EARTH INNOVATION INSTITUTE

FOREST TRENDS

FUNDACIÓN NATURA COLOMBIA

WORLD WILDLIFE FUND - COLOMBIA





ANÁLISIS DEL MARCO POLÍTICO Y NORMATIVO DE LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN SOSTENIBLE EN
CAQUETÁ Y GUAVIARE

Departamentos de Caquetá y Guaviare



1



Este trabajo ha sido financiado por UK Aid del Gobierno del Reino Unido.

Análisis del marco político y normativo de los sistemas de producción sostenible en los departamentos de Caquetá y Guaviare

Informe Final de Consultoría elaborado por
Adisedit Camacho Rojas
Economista

Involucra contenidos de adición

Supervisión Técnica

WWF
María Ximena Barrera Rey
Coordinadora Políticas Públicas y Responsabilidad Corporativa

2

Janette Liliana Barragán Becerra
Oficial de Mercados

Bogotá, D.C. Enero de 2015

Contenido

1. Principales conclusiones y obstáculos.....	6
2. Recomendaciones y propuestas	11
3. Condiciones Habilitantes	20
4. Oportunidades de intervención en instrumentos en marcha del Ámbito Público.....	28
Introducción.....	32
Marco Conceptual.....	35
Deforestación	35
Políticas Públicas	38
Cadenas Productivas	40
Marco Metodológico	41
Capítulo I: Compilación y análisis del marco normativo nacional aplicable a los sistemas de producción sostenible y al sector forestal.....	43
<u>Sector agropecuario</u>	<u>43</u>
Leyes.....	43
Decretos	51
<u>Bosques y Recurso Forestal.....</u>	<u>54</u>
<u>Seguridad Alimentaria</u>	<u>59</u>
<u>Grupos Étnicos.....</u>	<u>60</u>
Capítulo II: Compilación y análisis del marco de planificación nacional aplicable a los sistemas de producción sostenible de Caquetá y Guaviare	65
Políticas, planes y programas	65
Instrumentos operativos y de ejecución agropecuarios.....	70
Instrumentos operativos y de ejecución bosques y manejo forestal:	77
Capítulo III: Análisis de la efectividad de los instrumentos de fomento a la producción de sistemas productivos y reducción de la deforestación	81
<u>Participación PIB.....</u>	<u>81</u>
<u>Índice de Pobreza Multidimensional.....</u>	<u>82</u>
<u>Competitividad</u>	<u>82</u>
<u>Tenencia de la Tierra</u>	<u>83</u>
<u>Tamaño de los predios</u>	<u>84</u>

<u>Estructura de la tenencia de tierra</u>	85
<u>Iniciativas de sustracción de áreas de reserva forestal</u>	85
Capítulo IV: Análisis del marco institucional y su oferta de servicios	88
<u>Gobernanza y Gobernabilidad en el contexto del desarrollo y la conservación</u>	88
<u>Enfoque territorial del desarrollo rural</u>	90
<u>Economías ilícitas como alternativa productiva</u>	90
<u>Sistemas de producción y reducción de deforestación</u>	92
<u>Oferta Institucional de incentivos productivos y de conservación</u>	93
<u>Oferta Institucional</u>	93
Bibliografía	97
 Ilustración 1 Enfoque intervención local.....	Error! Bookmark not defined.
Ilustración 2 Gradualidad para la consecución de resultados locales..	Error! Bookmark not defined.
Ilustración 3 Bioma y Cuenca Amazónica.	32
Ilustración 4 Conceptos estructurantes para el análisis	35
Ilustración 5Departamento con mayor número de alertas por deforestación 2013-II.....	37
Ilustración 6 La deforestación como centro de la agenda pública.....	38
Ilustración 7 Marco Político y Normativo Forestal.....	39
Ilustración 8 Completitud de la política	39
Ilustración 9 Ruta metodológica para el análisis de los sistemas productivos.	41
Ilustración 10 Ejes articuladores PND 2014-2018.	49
Ilustración 11 Vocación de uso del suelo de los resguardos de la amazonía.....	61
Ilustración 12 Distribución de Industrias Lácteas	68
Ilustración 13 Principales destinos de la producción de queso en el Caquetá	69
Ilustración 14 Análisis FODA para la industria láctea.....	69
Ilustración 15 Ciclo para solicitar el Certificado de Incentivo Forestal	72
Ilustración 16 Composición del PIB departamental.....	81
Ilustración 17 Escalafón de competitividad de Caquetá 2013	83
Ilustración 18 Escalafón de competitividad Guaviare 2013	83
Ilustración 19 Distribución departamental de la propiedad	84
Ilustración 20 Cantidad promedio de ha por tenedor de tierra.....	85
Ilustración 21 Estructura departamental de la propiedad.....	85
Ilustración 22 Estudios para sustracción de áreas de ZRF 2012 - 2013.....	86
Ilustración 23 Conflicto de uso del suelo	89
Ilustración 24 Institucionalidad pública para la gestión de la deforestación.....	95
 Tabla 1 Bosques. Principales cambios 2002 – 2012. Km2.....	36
Tabla 2 Distribución de las área de deforestación activa 2013-II	36
Tabla 3 Factores causantes de la deforestación	37

Tabla 4 Leyes que aportan en la promoción de sistemas sostenibles de producción y relación con la deforestación	48
Tabla 5 Síntesis de la estructura de las cadenas priorizadas	54
Tabla 6 Resguardos Indígenas en Caquetá y Guaviare.....	60
Tabla 7 Zonas del Reserva Campesina en el país	62
Tabla 8 Recomendaciones Conpes 3675.....	67
Tabla 9 Costos totales netos promedio nacional (especies Resolución 080 de 2013).....	72
Tabla 10 Costos totales netos promedio nacional (Caucho).....	72
Tabla 11 Análisis de algunas barreras del CIF	74
Tabla 12 Comparación de incentivos de Asistencia Técnica Directa.....	75
Tabla 13Comparativo escalafones de competitividad 2009	82
Tabla 14Cultivos de coca en la región Putumayo - Caquetá 2006 - 2012 (ha).....	91
Tabla 15 Cultivos de coca en Meta - Guaviare 2006 - 2012 (ha).....	91
Tabla 16 Oferta Institucional pública y privada	95

Conclusiones, obstáculos, recomendaciones y condiciones habilitantes

1. Principales conclusiones y obstáculos

1.1. Marco legal y político: Debilidad en abordar los drivers de deforestación

La reciente Convención de Cambio Climático en Colombia constituye el marco general para los actuales esfuerzos de reducción de la deforestación. El CONPES 3700 del 2011 creó el Sistema Nacional de Cambio Climático y propuso un marco de trabajo de coordinación con los diferentes sectores, territorios y comunidades. El Sistema Nacional de Cambio Climático en Colombia está basado en cuatro instrumentos: 1) la Estrategia de Desarrollo Bajo en Carbono; 2) la Estrategia Nacional REDD+; 3) la Estrategia de Protección Financiera ante Desastres; y 4) La Estrategia Nacional de Adaptación. Entre estos instrumentos, el cambio climático es un tema transversal y las problemáticas sociales y económicas deberán integrarse en los procesos de desarrollo y planificación.

6

El marco nacional regulatorio para bosques data de 1940. Posiblemente la ley más importante para los temas forestales es la Ley 2 de 1959, la cual establece los límites de las reservas forestales y los intereses generales párala protección de los bosques. Esta ley también declaró la Reserva Forestal Amazónica con un área inicial de 43,959,737 ha, cubriendo los departamentos del Amazonas, Putumayo, Nariño, Caquetá, Guainía, Guaviare, Huila, Meta y Vaupés. Actualmente, la reserva cuenta con 37,844,524 ha, con más de 5 millones de hectáreas reubicadas para asentamientos colonizadores.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 estableció la necesidad de regular la Ley Segunda a través de un proceso de zonificación; a saber, con resoluciones que abordaron el desarrollo de actividades extractivas (Resolución 526 of 2012); una reforma agraria y programas de desarrollo rural para restitución de tierras para las víctimas del conflicto (Resolución 629 of 2012), el desarrollo de actividades de bajo impacto ambiental con generación de beneficios sociales (Resolución 1527 of 2012). Específicamente para la región amazónica, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) sacó la Resolución 1925 de 2013 donde definió la zonificación y el ordenamiento territorial para la Reserva Amazónica en los Departamentos de Caquetá, Guaviare, and Huila.

Aunque la Ley Segunda regula la Reserva Forestal Amazónica, todavía hay graves problemas de cumplimiento de la ley frente a los regímenes de uso y de zonificación. Muchas áreas dentro de la Reserva incluyen procesos de desarrollo que no son consistentes con las condiciones apropiadas de uso del suelo (e.g. conservación y manejo sostenible). Asimismo, los asentamientos ilegales establecieron dentro de la Reserva graves conflictos territoriales sobre derechos de uso. La falta de titulación formal de las tierras y la confusión sobre la legal de los regímenes de uso del suelo evidenciaron un reto significativo para los procesos rurales de titulación o de acceso a crédito o a servicios gubernamentales. Esta falta de claridad en los procesos de titulación limitó la habilidad de inversión de los tenedores de tierra y de acceder a un capital necesario para la conversión de actividades productivas alternativas.

Las regulaciones existen específicamente para controlar el uso de los recursos forestales. En 1989, el país redactó un Plan Forestal con el objetivo de establecer un marco de trabajo para el uso de los recursos forestales. El Plan activamente incorporará al sector forestal dentro de las estrategias de desarrollo nacional, y promovía la competitividad en el sector forestal en los mercados nacionales e internacionales.

Entre los objetivos de manejo de recursos forestales, la Ley 139 de 1994 creó el Certificado de Incentivo Forestal (CIF). El Decreto 900 de 1997 reguló la aplicación de esta ley. El último decreto regulatorio del CIF de conservación (el mencionado anteriormente) reconoce los costos directos e indirectos incurridos por un propietario de un predio que conserva ecosistemas boscosos naturales en su territorio. En tales casos, el valor se define con base en los costos directos e indirectos de la conservación y de la disponibilidad total de los recursos para dicho incentivo. Actualmente, el CIF es administrado por FINAGRO y constituye uno de los incentivos que complementa las estrategias nacionales de reducción de la deforestación.

7

El Plan Forestal de 1996 (COMPES 3824) promueve el uso sostenible de los recursos forestales, fortaleciendo la incorporación del sector forestal en la economía nacional y mejorando el bienestar de las comunidades locales. Este decreto fue posiblemente la primera legislación en Colombia que incluyó dentro de sus objetivos la reducción de la deforestación, a través de la armonización y la reorientación de las políticas públicas sectoriales. También tuvo el objetivo de promover procesos de reforestación, restauración y conservación de los bosques, abordando problemáticas sociales, económicas y culturales que subyacen en el manejo no sostenible de los bosques.

Un marco regulatorio de ordenamiento territorial fue recientemente desarrollado a través de la Ley 1454 del 2011, promoviendo una descentralización de la autoridad en procesos de planificación, manejo y administración, desde el gobierno central hacia las unidades jurisdiccionales. La Ley define jurisdicciones específicas para los departamentos, distritos especiales y municipalidades relacionadas con uso y planificación del territorio, así como la identificación de zonas de alta prioridad para inversión con el fin de reducir la pobreza y

marginalización que surge de la distribución inequitativa de los recursos de los *Fondos de Inversión de la Nación*. Aunque devuelve la autoridad al nivel jurisdiccional, la ley estipula que la política general de ordenamiento territorial le concierne directamente a la autoridad nacional central, particularmente lo relacionado con Parques Nacionales Naturales y Áreas Protegidas, macroproyectos de infraestructura, expansión urbana, áreas de significancia cultural e histórica y más importante aún, estrategias de reducción de deforestación.

Como se mencionó anteriormente, Colombia tiene una base política y regulatoria amplia a nivel ambiental. Sin embargo, carece de un marco político coherente que pueda abordar los drivers de la deforestación. Las problemáticas ambientales se tratan de manera separada de los procesos de ordenamiento, agricultura y demás sectores; resultando en una fragmentación de políticas y falta **de coordinación entre los sectores. Muchas de las leyes, marcos regulatorios y políticas, han sido** construidas de manera independiente y pueden ser contradictorias. Adicionalmente, pueden estar descontextualizadas de la situación que se presenta a nivel regional y es necesario llevar a cabo una revisión y ajuste. Desde la creación del Ministerio con la Ley 99 de 10993 y del Sistema Nacional Ambiental, se ha presentado una mayor integración de los asuntos ambientales como parte de la Agenda de desarrollo.

Una de las principales preocupaciones al hacer el análisis de estas políticas ambientales y sectoriales, es que no resuelven la problemática del desarrollo rural y mucho menos aportan a la disminución de la deforestación (en algunos casos las políticas parecen ser un incentivo al aumento de la deforestación¹), adicionalmente y como ya se mencionó, la mayoría de las políticas y leyes no responden a las necesidades reales en campo y por lo tanto su aplicación a nivel local es muy poca. Así mismo, existen dificultades en modificar leyes fundamentales que incluyen temas como el Desarrollo Rural y las relacionadas con tenencia de la tierra. Los procesos de diseño y aprobación de políticas son complejos y requieren de diversos debates a nivel del Congreso Nacional

1.2. Instrumentos e Incentivos Económicos: Ausencia de instrumentos efectivos para la conservación y la reducción de la deforestación.

Adicionalmente, se evidencia una ausencia de incentivos a la conservación de los bosques y otros ecosistemas, dentro de los análisis realizados, se observa que los incentivos financieros, se enfocan primordialmente a la producción y a los medianos y grandes productores (esto principalmente por los requisitos para acceder a los créditos).

De acuerdo con los estudios realizados por Ana María Lora y María Teresa Palacios, consultoras de WWF para el Proyecto PNUD-GEF de Conservación en Predios Productivos, se observa lo siguiente:

¹ En muchos casos, la normativa es interpretada según el parecer de los funcionarios de cada administración, como se ilustró suficientemente en el caso de los supuestos requerimientos de “limpiar el suelo” para que la persona pueda ser objeto de titulación de la tierra. En este caso se ha entendido como “mejoras”, la tumba de áreas boscosas para dar paso a zonas en las que se pueda establecer un cultivo o criar ganado, convirtiéndose así este en un incentivo a la deforestación y conversión a sistemas “productivos”.

En el caso específico del CIF de conservación, se han tenido dificultades en su implementación. A la fecha, este instrumento no ha operado ni ha ejecutado recursos por diferentes razones, entre ellas: falta de garantías para cumplir con los recursos prometidos, inviabilidad financiera; falta de voluntad política; falta de seguimiento y control al instrumento; debilidad financiera de las entidades que asignan y administran estos recursos; ausencia de un manual operativo y valor inadecuado de este incentivo entre otros.

Asimismo, existen incentivos en el sector agropecuario que tiene un énfasis más enfocado en lo productivo, dejando a un lado consideraciones ambientales claves. Tal es el caso de instrumentos como el Crédito Agropecuario Rural², el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR)³, o el Certificado de Incentivo Forestal con fines comerciales⁴; que muchas veces suponen, como en el caso del CIF, que las actividades de reforestación generan una serie de externalidades ambientales positivas. Sin embargo, este supuesto no siempre es válido y es necesario que estos incentivos cumplan con la incorporación de consideraciones ambientales específicas para que generen efectivamente dichas externalidades.

Adicionalmente, se evidencia que técnicamente estos incentivos son robustos, el trámite para operarlos es tan complejo que no permiten su plena cobertura, por ello es necesario implementar esquemas de acompañamiento al campesino para el acceso a la oferta pública a través de las secretarías de agricultura o las organizaciones locales.

El conjunto de instrumentos analizados indican que éstos no contemplen enfoques con especificidad territorial para su aplicación en la Amazonía colombiana, lo que sugiere en el fondo, negar el acceso a la oferta institucional del Estado a las poblaciones más pobres o vulnerables.

1.3. Mecanismos de mercado y comercialización: necesidad de fortalecer las cadenas.

El sesgo de regulación hacia aspectos como la producción y los insumos genera un fuerte desbalance en temas de comercialización, esta consultoría concuerda con la motivación expresada en el Proyecto de Ley de tierras según la cual “la comercialización de bienes agropecuarios en Colombia no tiene un apoyo institucional eficiente. Por esa razón, se sufren grandes pérdidas, especialmente en el comercio de alimentos perecederos, ...fuerte impacto al ambiente, excesivos costos de transacción, intermediaciones que no agregan, asimetría en la capacidad de negociación, dificultad en el acceso a nuevos mercados, entre otros”. De la misma manera se ha planteado en el Informe de Gestión 2013 del MADR en donde se consigna que la “Promoción de la comercialización de productos agropecuarios es uno de los temas más olvidados de la política agropecuaria durante los últimos 20 años, pero es uno de los aspectos más críticos para la generación de ingresos de los productores rurales del país”. Lo anterior pone de manifiesto la

² El cual que se otorga para ser utilizado en las distintas fases del proceso de producción de bienes agropecuarios, acuícolas y de pesca, su transformación primaria y/o comercialización así como el que se otorga para minería, turismo rural y ecológico, artesanías, transformación de metales y piedras preciosas, transformación de metales y piedras preciosas, incluyendo su mercado.

³ El cual es un beneficio económico que se otorga a una persona natural o jurídica que en forma individual o colectiva, ejecute un proyecto de inversión nueva, con la finalidad de mejorar la competitividad y sostenibilidad de la producción agropecuaria y de reducir sus riesgos de manera duradera

⁴ El cual se creó “como un reconocimiento del Estado a las externalidades positivas de la reforestación por los beneficios ambientales y sociales que genera para la población, con el fin de promover la realización de inversiones directas en nuevas plantaciones forestales de carácter protector-productor en terrenos de aptitud forestal”.

necesidad de que la producción agrícola y pecuaria se encamine hacia la producción sostenible económica y socialmente.

Respecto a la desigualdad en las capacidades de negociación de las instituciones locales, es muy importante generar espacios de capacitación y fortalecimiento organizativo, que le permitan a estas asociaciones hacer las negociaciones respectivas de su negocio, en igualdad de condiciones. Este fortalecimiento de capacidades, se constituye entonces en un eslabón clave para el fortalecimiento de las cadenas productivas, ya que elimina la posibilidad de intermediarios que puedan quedarse con una gran parte de las ganancias que corresponden a los productores.

Lo anterior no permite que la política cuyos enunciados se centran en la competitividad de la producción para facilitar su inserción en los mercados mundiales, sea efectiva. No es muy evidente el diseño de estrategias que generen condiciones para que los factores de producción tengan una participación armónica ya que la producción agropecuaria colombiana es intensiva en mano de obra y deficiente en capital.

En tal sentido, la competitividad debe estar fundada en enfoques de calidad y de posicionamiento en los mercados, al parecer las estrategias y acciones estatales se concentran en tratar de garantizar el mantenimiento o sostenimiento de áreas sembradas y volúmenes de producción, descuidando los atributos físicos del producto requeridos en los mercados en general (locales, nacionales, internacionales). Esta condición hace que el portafolio de instrumentos se quede corto y se dirija a algunos eslabones de la cadena y no a la cadena en su totalidad o al territorio. Se considera que una estrategia de competitividad basada en el territorio puede ser más eficiente que una basada solamente en producto. Es importante entonces que los apoyos que se realizan en los procesos agrícolas y pecuarios estén enfocados al fortalecimiento de toda la cadena productiva, generando ingresos y condiciones para todos los eslabones de la cadena.

En este orden de ideas, el diseño de la oferta institucional para estas zonas del país debe fundamentarse en una estrategia progresiva para superar los obstáculos estructurales, crear un ambiente propio para el desarrollo sin deforestación y promover herramientas de mayor cobertura poblacional que incentiven el uso adecuado del suelo, mayoritariamente de conservación.

1.4. Instrumentos de planeación y ordenamiento territorial: debilidad en su articulación.

Como eslabón final de las políticas analizadas, se presentan los diferentes instrumentos de Planificación o Planeación Territorial, los cuales se desarrollan de manera independiente por cada uno de los Municipios o Entes Territoriales, sin tener en cuenta una visión más amplia que abarque no solamente el área de su competencia, sino una región; permitiendo así alcanzar mejores resultados en la construcción de una región sostenible. Es necesario entonces que los diferentes instrumentos de planeación territorial estén integrados y apuntando a una misma visión, además estos deben dejar de tener un enfoque genérico, que no reconoce las especificidades de cada una de las regiones, las culturas asociadas y los patrones productivos.

Por ultimo con relación a la parte del diagnóstico, es importante mencionar que existen algunos obstáculos estructurales que en muchos casos constituyen barreras a la implementación de las leyes que ya existen, en lo cual deben intervenir y confluir todas las estructuras de gobierno con el diseño de programas integrales. Uno de ellos está relacionado con la cultural colonizadora que es altamente representativa en la región, y que tiene arraigada la costumbre de talar el bosque para ampliar las áreas en agricultura y ganadería. Los campesinos y tenedores de predios, consideran que la presencia de bosque natural en los mismos se constituye en un terreno que se está perdiendo ya que para ellos no se evidencia los beneficios derivados de los mismos.

Otro de los obstáculos que se presentan para la implementación, es la falta de claridad sobre la tenencia de la tierra, lo cual genera una incertidumbre para quien usa la tierra, sobre la continuidad de los procesos y adicionalmente, limita el acceso a créditos y beneficios del estado, por no ser propietarios de los terrenos. En este sentido, la falta de políticas relacionadas con la distribución equitativa de la tierra en Colombia, se constituye en otro obstáculo estructural para la implementación de medidas que disminuyan la deforestación, especialmente en la Amazonía Colombiana. La política de tenencia de tierras, distribución de baldíos y la titularización de tierras, se encuentra en discusión en el proceso de paz que adelanta Colombia, pero es necesario que se presione desde otros frentes, para lograr procesos ágiles de titularización predial.

Dentro de los principales obstáculos mencionados por los actores de los Departamentos de Caquetá y Guaviare, se encuentra la débil institucionalidad en estos departamentos y la poca o nula presencia del estado. Esta situación, no permite el fácil acceso a los programas de gobierno ni al crédito de muchas instituciones financieras, favoreciendo entonces los procesos de informalidad al interior de las cadenas productivas. Como se menciona a lo largo de este documento, una condición habilitante para el desarrollo de los programas de reducción de la deforestación, es contar con una oferta institucional amplia y coherente con las necesidades de la región.

11

Por lo anterior, es necesario generar programas de educación progresiva que cambien la visión de los pobladores hacia la importancia de los bosques con entidades reconocidas localmente como el SENA y generar procesos de largo plazo tendientes a transformar el sistema de gestión del uso del suelo tradicional de la cultura colonia. Adicionalmente, fortalecer el desarrollo y la reformulación de políticas públicas, instrumentos de planificación e implementación que puedan ser eficaces, fortalecer las instituciones, estructuras y organizaciones públicas y privadas de los sectores productivos y generar opciones de uso de los recursos del bosque, para que este deje de verse como una “pérdida de espacio” y comience a verse como un recurso que de ser usado de manera correcta, puede generar beneficios económicos sostenibles. Lo anterior permitirá reducir los conflictos relacionados con el avance de la deforestación, mejorar la capacidad de los sistemas productivos para convertirse en barrera que contenga este problema y así mismo generar un nivel de ingresos sostenible para los productores, desborde la gobernabilidad territorial.

2. Recomendaciones y propuestas

2.1. Armonización de la Ley Segunda

Un aspecto clave para la construcción de las estrategias de disminución de la deforestación, es el relacionado con el mejoramiento y ajuste de políticas y marcos legales, uno de los primeros pasos

y quizás el más relevante es el relacionado con la **Ley 2 sobre la declaratoria de zonas de reserva forestal de la nación**. Esta es una figura promulgada en 1959 por el Congreso Nacional y por medio de la cual se declararon las siete grandes reservas forestales: el Pacífico, la zona Central, el río Magdalena, la Sierra Nevada de Santa Marta, la Serranía de Los Motilones, Cocuy y la Amazonía.

Esta iniciativa, puede ser considerada como una de las primeras herramientas de carácter político establecido con base en el principio de precaución, dado que fueron motivadas por la necesidad de desarrollar la economía forestal a partir de la conservación del agua, el suelo, y la fauna silvestre. En este sentido, las zonas de reserva forestal se constituyen, según la autoridad ambiental, en el principal elemento integrador tanto del patrimonio ecológico de la nación como de su ordenamiento ambiental, territorial y forestal. No obstante, la falta de herramientas e instrumentos para su ordenamiento interno y adecuado manejo ha llevado al país a tomar decisiones erradas en torno a las mismas, en la mayoría de los casos, privilegiando situaciones de hecho y desconociendo los principios para los cuales fueron creadas.

La reglamentación de la ley segunda ha sido un tema de discusión constante dentro de los procesos de planeación de los territorios, en estas se ha llamado la atención sobre la necesidad de realizar los estudios técnicos, académicos y jurídicos que permitan establecer la interacción de las normas y su concordancia jurídica así como la prevalencia de las mismas, especialmente entre la normativa ambiental, de tierras, productiva y de grupos vulnerables. Por lo anterior se recomienda llevar a cabo los procesos de armonización de la Ley 2da de 1959.

Campo	Normativo	Eslabón de la cadena	Dimensión territorial
Nombre de la Propuesta	Armonización de la Ley 2^a de 1959		
Problemática a solucionar	<p>El país adolece de proliferación de normas, las cuales se han venido diseñando y promulgando, en algunos casos con ausencia de respaldos técnicos y en otras por la necesidad de responder a situaciones coyunturales propias del modelo de desarrollo. En su mayoría este conjunto de normas o normativa, tienen intereses encontrados, obedecen a objetivos contrarios y en sus postulados suelen ser contradictorias frente a otras normas. Es el caso de la normatividad sectorial productiva, la cual propende por la explotación de los recursos o los factores de producción con objetivos rentísticos y de competitividad mientras que la normatividad ambiental propende por la conservación e impulsa la generación de modelos de producción sostenibles. Esta normativa suele tener por objeto de aplicación los mismos territorios.</p> <p>Otro tanto ocurre al interior de la normativa ambiental, si bien la Ley 2^a de 1959 establece la conservación de suelo, agua y vida silvestre, no es claro cómo ésta se armoniza con otras normas anteriores o posteriores como la normativa de áreas protegidas, la de territorios colectivos o la de comunidades indígenas. No es claro cuál prevalece, como se complementan o cómo se derogan.</p>		
Actores que deben liderar el proceso	Autoridades Ambientales – Alcaldías Locales	Actores beneficiarios	Deben participar: institutos de investigación ambiental, comunidades, sectores productivos.
Descripción	<p>A partir de la armonización de la Ley 2^a de 1959, se pretende sentar las bases para iniciar un proceso de interacción político, económico, social y ambiental en torno a la dimensión forestal del país. Lo anterior supone.</p> <p>1. Realizar los estudios técnico – jurídicos que permita</p>		

	<p>establecer la prevalencia, correspondencia, complementariedad o superioridad del marco normativo existente relacionado con la ley 2^a de 1959 en el marco del ordenamiento jurídico existente.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Establecer la jerarquía de las normas, especialmente de las que tienen la misma gradación. 3. Establecer la relación de la normativa armonizada frente a otros instrumentos como : <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos de planificación: Planes de desarrollo, planes de ordenamiento, planes de manejo, planes de gestión. • Instrumentos sectoriales: fomento de sistemas productivos, modelos de expansión, etc. • Otros instrumentos normativos: resoluciones, acuerdos, ordenanzas, etc. <p>Una vez armonizada la normativa relacionada con la Ley 2^a de 1959 se debe propender por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Reglamentar la zonificación y ordenación de las diferentes ZRF a partir de: <ul style="list-style-type: none"> • Dotación de mecanismos de verificación y control para su estricto cumplimiento. • Adoptar tal zonificación en los Planes de Ordenamiento Territorial y en los Planes de Desarrollo municipal y departamental, de tal forma que el fomento de las actividades productivas y la definición de los modelos de desarrollo partan de la aptitud del suelo y el manejo adecuado. • Establecer las herramientas técnicas, financieras y ambientales que permitan la internalización de la ordenación de las zonas de reserva en la planificación del territorio. 	<p>Departamento Nacional de Planeación Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible. Gobiernos regionales y locales Institutos de Investigación Ambiental Gremios. Asociaciones de Productores Asociaciones de Campesinos.</p>
	<p>En términos productivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prohibición de realización de actividades productivas en suelos cuya vocación no corresponda. 2. Fomento de sistemas productivos agroforestales, silvopastoriles y en general modelos que involucren prácticas forestales en asocio con la agricultura y la ganadería. 3. No crear más zonas de reserva campesina u otros modelos de ocupación que impliquen deforestación en la ZRF Amazonía. 4. Establecer la viabilidad de crear Zonas de Producción Agrosilvopastoril de uso campesino. 	<p>Ministerio de Agricultura UPRA Incoder Dueños de predios Productores Representantes ZRC Representantes Resguardos</p>
Factores habilitantes	Constitución Política – Ley 2 ^a de 1959 Ley 99 de 1993 Ley 812 de 2003 Ley 388 de 1997 – Ordenamiento Territorial Decreto 3600 de 2007 – Ordenamiento suelo rural Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial	

2.2. Revisión y redefinición de los Planes de Ordenamiento Territorial - POT

Un punto de partida que ofrece el ordenamiento jurídico del país es el **ordenamiento territorial** como herramienta poderosa para reconfigurar una nueva ocupación del territorio. Los procesos de ordenamiento buscan: a) generar acuerdos y consensos para la gestión del territorio y b) facilitar a los gobiernos los procesos de descentralización y la participación de los actores en la toma de decisiones sobre los cambios necesarios en cuanto al uso del territorio. El Ordenamiento Territorial (OT) es un instrumento fundamental para el desarrollo y tiene por objeto clarificar las relaciones entre el territorio y los recursos naturales, por un lado, y las actividades humanas, por el otro, con el fin de elaborar estrategias para lograr una utilización óptima (CONDESAN, GTZ, 2007). (Subrayado fuera de texto).

En este sentido, la revisión y redefinición de los Planes de Ordenamiento Territorial (Esquemas o Planes Básicos) presenta un escenario de oportunidad para acordar una nueva forma de habitar el territorio en donde se tenga en cuenta su composición biofísica a partir de un esquema de participación pero especialmente de compromiso por parte de actores privados cuyo nivel de responsabilidad con el interés general no ha sido sustancial. Por lo anterior, es necesario llevar a cabo un proceso de cualificación del ordenamiento territorial. Asimismo, es fundamental vincular este trabajo con los planes de desarrollo rural con enfoque territorial que están promoviendo el DNP y el MADR.

Cualificación y fortalecimiento del proceso de Ordenamiento Territorial y articulación con los Planes de Desarrollo Rural

Campo	Planificación	Eslabón de la cadena	Dimensión territorial
Nombre de la Propuesta	Cualificación y fortalecimiento del proceso de formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial		
Problemática a solucionar	En la actualidad los Planes de Ordenamiento Territorial son instrumentos que permiten escoger el modelo de desarrollo territorial para una comunidad de acuerdo con las características ecológicas, sociales, económicas y políticas así como el reconocimiento del modelo actual de organización territorial y diseño del modelo futuro que guiará los objetivos y estrategias del plan en el corto, mediano y largo plazo Sin embargo, en el país, los POT no articulan los diferentes intereses de los grupos poblaciones como tampoco generar orientaciones certeras sobre la ocupación productiva del territorio, lo cual permite la realización de actividades productivas que degradan los recursos con alto impacto en las zonas boscosas del país.		
Actores que deben liderar el proceso	Administraciones locales (alcaldes y gobernadores)	Actores beneficiarios	Deben participar: comunidades, sectores productivos.
Descripción	El Plan de Ordenamiento Territorial debe incluir En términos de participación 1. Consorcio tripartito entre la administración municipal, el sector productivo y la comunidad organizada para discutir el modelo de ocupación		
	Alcalde – Gobernador		

	<p>del territorio.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. El Pacto Intersectorial propuesto (ver ítem 17 de esta sección) 3. Acuerdos campesinos para incluir las reservas campesinas y zonas de producción campesina como una categoría del ordenamiento municipal en las cuales se establecen núcleos de conservación del bosque natural y se pacta la cero deforestación. 4. Acuerdos indígenas en los cuales se conviene con el municipio la inclusión del plan de vida como componente del Plan de Ordenamiento Territorial. Los planes de vida de las comunidades indígenas deberán fortalecerse con modelos ancestrales de planificación del territorio en donde se reduzca la movilidad de la chagra hacia el bosque y las zonas de caza. 5. Fortalecimiento de los espacios de discusión y decisión con agendas específicas para promover Acuerdos de Cero Deforestación como base del ordenamiento del territorio. 	<p>Sector privado Comunidades de campesinos Comunidades indígenas</p>
	<p>En términos productivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Arreglos productivos intraprediales que incluyan modelos de seguridad alimentaria 2. Esquemas de inclusión a la población indígena para conservar los bosques 3. Modelos de producción reservas campesinas 4. Adaptación de esquemas de asociación exitosos como los negocios inclusivos, 	<p>Ministerio de Agricultura UPRA Incoder Dueños de predios Productores Representantes ZRC Representantes Resguardos</p>
	<p>En términos de otros ordenamientos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ordenamiento social de la propiedad 2. Ordenamiento productivo de la propiedad 3. Ordenamiento ambiental y ecológico de la propiedad (función ecológica). En el ordenamiento ambiental de la propiedad es urgente la reglamentación de la Ley 2^a de 1959 en donde se establezca: 4. Áreas de bosque natural que puede ser aprovechables económicamente mediante modelos de producción de bajo impacto. 5. Modelos de integración del bosque natural al manejo productivo de los recursos naturales⁵ (Andrade, 2012). 	<p>Alcalde – Gobernador UPRA CAR MADS</p>
Otras Consideraciones	Los POT deberán ser vinculados y conceptualizados en el marco de la Estrategia de Desarrollo Rural con Enfoque	Ministerio de Agricultura, DNP, Gobernaciones,

⁵ El artículo de Pedro Andrade, aquí citado, hace referencia a la experiencia desarrollada en una zona de Chile en donde un grupo de empresas que maneja un patrimonio de 100 mil hectáreas de bosque nativo, heredera de una vasta cultura maderera con unos 80 años de intensivas explotaciones forestales en la precordillera que hoy escribe otra historia. La visión de los responsables de este emprendimiento ha posibilitado que con el tiempo un pueblo nacido sobre la actividad maderera se haya consolidado como una reserva mundial de biodiversidad con atractivos como el lago Pirehueico, el río Fuy, el volcán Mocho-Choshuenco y el Salto del Huilo-Huilo. Aquí, los bosques templados nativos de Chile son protagonistas bajo un Modelo de aprovechamiento territorial sostenible.

<p>territorial. El propósito de esta estrategia es lograr el desarrollo sostenible e integral del sector rural, de sus territorios y comunidades, para que los productores rurales de menor nivel de desarrollo relativo ubicados al interior de la frontera agrícola, sean la base de una vigorosa clase media rural, aportando a la generación de riqueza colectiva, en el respeto al medio ambiente. El enfoque regional busca reducir los desequilibrios sociales, mejorando la calidad de vida de la población, y movilizar las capacidades de desarrollo endógeno, aprovechando los efectos de vecindad y sus externalidades positivas para alcanzar mayor crecimiento y competitividad regional.</p> <p>Para ello es necesario definir incentivos en materia de localización de actividades productivas y de asignación de Inversiones y recursos, y aprovechar de manera sostenible los recursos naturales. Así mismo, el enfoque regional facilita la articulación de éste y de futuros planes nacionales de desarrollo con los procesos de planificación territorial, lo cual a su vez contribuye al fortalecimiento de las relaciones Nación-territorio y al logro conjunto de los objetivos de crecimiento económico, ampliación de oportunidades sociales y buen gobierno. La intervención en los territorios rurales exige una dimensión múltiple que involucre a los pequeños y medianos productores con los sectores empresariales modernos en el marco de alianzas que promuevan círculos virtuosos de desarrollo económico y de cohesión social de la población.</p> <p>La estrategia de desarrollo rural propone un nuevo direccionamiento del accionar institucional, que demanda esfuerzos de fortalecimiento en los procesos de planificación y en el desarrollo de estrategias de articulación y coordinación con los agentes y actores presentes en el territorio. Se identifican 7 grandes retos institucionales, para garantizar que este nuevo direccionamiento dinamice el desarrollo rural equitativo y sostenible de los territorios, para esto es necesario que el Gobierno avance en las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la capacidad técnica y de gestión del INCODER a nivel nacional y territorial, para liderar la ejecución de la política de desarrollo rural. • Contribuir al fortalecimiento de la capacidad de gestión de la institucionalidad local y regional, Secretarías de Agricultura, Consejos Municipales de Desarrollo Rural, Umatas, Consejos Departamentales de Desarrollo Rural o su equivalente, para promover el desarrollo endógeno de los territorios. • Fortalecer la capacidad de organización de las comunidades para participar activamente en los procesos de planificación del territorio, en la autogestión y ejecución de sus programas y proyectos de desarrollo. • Lograr la articulación entre el nivel nacional y los territorios, de manera que los programas y 	<p>Alcaldías, CAR</p>
--	-----------------------

	<p>proyectos de desarrollo rural se enmarquen en una visión de país, a la par que promuevan el desarrollo endógeno de los territorios rurales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la capacidad de convocatoria en los niveles regional y local para asegurar la concurrencia de esfuerzos y recursos de la institucionalidad pública, privada y de cooperación internacional, que aseguren la financiación y sostenibilidad de los programas y proyectos de desarrollo rural. • Garantizar la integralidad de las acciones y recursos en las áreas de desarrollo rural mediante el direccionamiento de la oferta institucional a la población objetivo. • Ejecutar con transparencia, eficiencia y eficacia las acciones misionales en el territorio, de modo que se logre el reconocimiento y la legitimidad institucional. <p>Además de resaltar los retos mencionados anteriormente, es fundamental que esta estrategia incluya los temas de no deforestación, desarrollo bajo en carbono y resiliencia climática. En este escenario se evidencia una oportunidad de que se empiece a trabajar la Visión Amazonía.</p>	
Factores habilitantes	Constitución Política – Ley 152 de 1994 Ley 388 de 1997 – Ordenamiento Territorial Decreto 3600 de 2007 – Ordenamiento suelo rural Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Ley 160 de 1994 y decretos reglamentarios. Ley de reforma agraria	17

2.3. Implementación de la política seguridad alimentaria (en Caquetá y Guaviare)

Otro aspecto que es fundamental abordar es la implementación de la política de **seguridad Alimentaria** (CONPES SOCIAL 113). En este el concepto de seguridad alimentaria (PSAN), de acuerdo con el (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013) se entiende como la “disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa”. Este Conpes, recomienda, entre otras medidas, promover y apoyar la elaboración o reformulación de planes departamentales, distritales y municipales de seguridad alimentaria y nutricional, mediante los cuales se implementará la Política de SAN. Para ello se propiciará el fortalecimiento de la capacidad técnica y de gestión de las entidades territoriales, impulsando una visión integral y multisectorial y para ello estableció directamente:

Solicitar a las entidades territoriales:

- Implementar la Política, en el marco del PNSAN 2008-2017, mediante la formulación de planes departamentales, distritales y municipales de seguridad alimentaria y nutricional, acorde con los diagnósticos locales disponibles y las líneas de política definidas en el presente documento Conpes Social.
- En atención a este mandato, los departamentos y algunos municipios cuenta con su Plan de Seguridad alimentaria y nutricional, sin embargo, en Planes como el de departamento del Caquetá es necesario profundizar en la producción de la canasta básica o productos de pan coger para el abastecimiento de la familia predial ya que el Plan vigente a 2020 (Gobernación del Caquetá, 2012) cuenta en sus estrategias de disponibilidad y acceso con direccionamientos específicos para orientar la diversificación productiva en finca.

2.4. Monitoreo Rural Predial (en Caquetá y Guaviare)

Finalmente, es importante promover en Colombia un Monitoreo Rural Predial que integre la información ambiental con el estado de las AP permanentes, áreas de reserva legal, bosques y remanentes de vegetación nativa, uso restrictivo de áreas y consolidación de áreas de propiedad y posesión rural en el país. Esta iniciativa actualmente es utilizada en Brasil, donde utilizan una base de datos estratégica para el control, monitoreo y lucha contra la deforestación de los bosques y otra vegetación nativa de Brasil; así como procesos de planificación económica y ambiental para las propiedades rurales.

Para el desarrollo de esta estrategia es importante solucionar algunos problemas legales y logísticos relacionados con la tenencia de la tierra, en la propuesta 2.1 ya se mencionaron algunas de estas soluciones. Adicionalmente es necesario construir un sistema en línea para el registro de las tierras, que sea homogéneo para los Departamentos, es decir un sistema Municipal de registro de tierras, que aliente un sistema Departamental. En este momento en Colombia, los procesos de registros de tierras son demorados, complejos y centralizados, por lo que las transacciones de tierras de sitios alejados de las cabeceras municipales, generalmente no son inscritas en los registros existentes.

18

Otra herramienta necesaria para este registro, es la construcción de un sistema de monitoreo de la deforestación a nivel Municipal, para poder hacer una medición de los resultados de las actividades y además para la definición de los pagos a los propietarios de los predios involucrados en los programas de reducción de la deforestación. Esta herramienta debe ser suficientemente sencilla para ser implementada por las comunidades y suficientemente robusta para generar confianza en los donantes e inversionistas.

Campo	Normativo	Eslabón de la cadena	Dimensión territorial
Nombre de la Propuesta	Promoción de un Monitoreo a Escala Predial – con piloto en Caquetá y Guaviare		
Problemática a solucionar	Actualmente en Colombia no se cuenta con un sistema de información ambiental integrada que de cuenta del estado de las diferentes figuras de Áreas Protegidas, áreas de reserva legal, bosques y vegetación nativa remanente, uso restrictivo de áreas y el consolidado de áreas de propiedades y posesiones rurales del país.		
Actores que deben liderar el proceso	INCODER, MADR y autoridades	Actores beneficiarios	Comunidades rurales

	ambientales locales		
Descripción	<p>Esta iniciativa de catastro ambiental rural ha sido desarrollada en Brasil, donde utilizan una base de datos estratégica para controlar, monitorear y combatir la deforestación de los bosques y otra vegetación nativa de Brasil, así como para procesos de planificación económica y ambiental de la propiedad rural en el país.</p> <p>Además de permitir la planificación ambiental y económica del uso y ocupación de la propiedad rural, el registro de predios a través de un sistema de monitoreo, acompañado por el compromiso regulación ambiental cuando sea necesario, es un requisito previo para el acceso a la emisión de los cupos de reserva ambiental y los beneficios provistos Programas de Ajuste Ambiental - PRA y Apoyo y Fomento de la Preservación y Restauración del Medio Ambiente, ambos definidos por la Ley 12.651 / 12. Entre los beneficios de estos programas se pueden citar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La regularización de APP y / o la Reserva Legal suprimida o alterada; y la vegetación natural, sin evaluación por violación administrativa o delito ambiental. • Suspensión de las sanciones debido a violaciones administrativas para la extracción ilegal de la vegetación en las zonas de APP, la reserva legal y de uso restringido. • Obtención de crédito agrícola en todas sus formas, con tipos de interés más bajos y más altos límites y plazos que cobraban en el mercado. • La contratación de los seguros agrarios en mejores condiciones que las que prevalecen en el mercado. • Deducción de las Áreas de Preservación Permanente, la reserva legal y de uso restringido y cálculo de impuestos basado en la propiedad territorial rural-ITR, y la generación de créditos fiscales. • Las líneas de crédito deben cumplir con las iniciativas voluntarias de conservación de la vegetación nativa, la protección de especies de la flora autóctona en peligro de extinción, la gestión forestal y agroforestal sostenible; y la restauración del ecosistema realizada en la propiedad rural o posesión. • La exención de impuestos para los principales insumos y equipos , tales como alambre, postes tratados, bombas de agua, perforación del suelo barrena, entre otros utilizados para la recuperación y el mantenimiento de las áreas ribereñas, de Reserva Legal y de uso restringido. 	<p>INCODER</p> <p>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</p> <p>Departamento Nacional de Planeación</p> <p>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p>Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.</p> <p>Gobiernos regionales y locales</p> <p>Institutos de Investigación Ambiental</p> <p>Gremios.</p> <p>Asociaciones de Productores</p> <p>Asociaciones de Campesinos.</p>	19
Factores habilitantes	<p>Constitución Política –</p> <p>Ley 2^a de 1959</p> <p>Ley 99 de 1993</p> <p>Ley 812 de 2003</p> <p>Ley 388 de 1997 – Ordenamiento Territorial</p> <p>Decreto 3600 de 2007 – Ordenamiento suelo rural</p>		

	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Ley 160 de 1994 y decretos reglamentarios. Ley de reforma agraria
--	---

3. Condiciones Habilitantes

Es necesario mencionar que existen condiciones habilitantes o medidas que deben ser definidas desde el gobierno relacionadas a temas como tenencia de la tierra, ordenamiento (mencionada previamente) reestructuración de la colonización, articulación de la oferta institucional, evaluación de los programas rurales y análisis de viabilidad y depuración de las propuestas. A continuación se describen estas condiciones y acciones:

3.1. Tenencia de tierra

Campo	Normativo	Eslabón de la cadena	Factor de producción (insumos)
Nombre de la Propuesta	Facilitación del acceso a título de tierras en calidad de propietario para pequeños productores (mandato constitucional art. 64 de la CP).		
Problemática a solucionar	Muchos de los pequeños productores del campo no son propietarios de los predios que ocupan, éstos se encuentran allí bajo diversas formas de tenencia generando alta inestabilidad en términos sociales, económicos y culturales. El campesino que no es propietario, en muchos casos no genera arraigo y apropiación por su territorio, encuentra mayores barreras para emprender proyectos productivos al no contar con garantías reales y es descalificado socialmente por haber ocupado zonas generalmente por fuera de la frontera agropecuaria.		
Actores que deben liderar el proceso	Oficina Catastral del IGAC	Actores beneficiarios	Pequeños productores con otras formas de tenencia distintas a la propiedad.
Descripción	Hay diversos elementos que dificultan el proceso de titulación de baldíos de la nación por tanto, los pasos que deben superarse o adelantarse son los siguientes:		
Pasos previos o requisitos	1. Realizar el inventario de predios baldíos		Oficina de Catastro y Oficina de Registro de Instrumentos Públicos en coordinación
	2. Levantar la información cartográfica a escala 1:10.000 (o escalas adecuadas a nivel veredal y predial)		IGAC
	3. Formación del catastro municipal de calidad (incluye los aspectos físicos, jurídicos y económicos del predio)		Oficina de Catastro y Registro de Instrumentos Públicos

	4. Realización del registro municipal ⁶ (incluye información de propiedad y tradición)	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
	5. Manual Operativo para la Titulación de Tierras Baldías en Colombia	Incoder
	6. Clarificar los límites administrativos (existencia de áreas en disputa entre municipios y departamentos)	IGAC
	7. Realización de procesos de titulación que estén ligados a acciones de conservación y uso sostenible del recurso forestal. Promover el Capítulo VII. Adjudicación excepcional por actividades de conservación y protección ambiental. Artículo 212. Beneficiarios de adjudicación excepcional por actividades de protección autorizadas por la autoridad ambiental en las zonas de reserva forestal y áreas de conservación y producción forestal del Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural	MADR
Factores habilitantes	Marco normativo de tierras en Colombia (Ley 200 de 1936, Ley 135 de 1961, Ley 160 de 1994 y decretos reglamentarios) Compromisos internacionales Reducción de Emisiones y control de la deforestación. Ley 1561 de 2012 mediante la cual se habilita la titulación de predios a productores campesinos que mediante posesión regular (5 años) o irregular (10 años) demuestre como actividad económica la conservación de los recursos naturales (entre otras actividades) Diálogos de La Habana. El contenido de los acuerdos relacionados con el sector agropecuario pueden consultarse en el documento: Hacia un nuevo campo colombiano: reforma agraria integral.	

3.2. Desarrollo de un plan cultural agro ambiental

Campo	Educación / formación	Eslabón de la cadena	Primario (producción)
Nombre de la Propuesta	Desarrollo de un plan cultural agro ambiental		
Problemática a solucionar	Los departamentos de Caquetá y Guaviare son departamentos cuyo poblamiento se ha dado mayoritariamente bajo el influjo de la cultura colonizadora, la cual ha sido responsable de la ampliación de la frontera agropecuaria a costa de la deforestación de grandes áreas de la Amazonía en general y la que aún hoy persiste. En estos procesos el bosque natural se ve como una "perdida de espacio productivo" y no existe una valoración de los servicios ecosistémicos de los bosques. Según Rojas, 1989, la transformación de las zonas de selva húmeda tropical, por la acción de la colonización campesina, es uno de los procesos más significativos y complejos que se han vivido en Colombia y en los demás países de la cuenca Amazónica. El colonista ha sido catalogado como uno de los principales predadores y destructores de este ecosistema. En el SINIC- Sistema de Información Cultural de Colombia, se lee: Desde el siglo XIX se remonta la época en la que llegaron estos pobladores al departamento, provenientes de		

⁶ Una vez el Incoder ha otorgado el título de propiedad, el beneficiario debe llevar la escritura ante la oficina de registro correspondiente para formalizar la propiedad de la tierra. Con este proceso, el predio deja de ser la nación o deja de ser baldío y pasa a ser de propiedad privada.

	Huila, Tolima, Valle y el Viejo Caldas, con intereses solamente depredadores y extractivos. Posteriormente sobrevino un conflicto con Perú, lo cual impulsó a otra gran cantidad de colonos y, en las últimas décadas, la violencia política ha empujado a estas tierras a cientos de pobladores más. Inicialmente se ubicaron a la rivera de los ríos, ahora explotan y cultivan zonas más alejadas. Se dedican a la agricultura, y a la cría de animales para la auto-subsistencia. En los últimos años, estos colonos son los cultivadores de hoja de coca.		
Actores que debe liderar el proceso	MADR MADS MinCultura MinEducación	Actores beneficiarios	Dirigido a población en general con grupo focal colonos y gremios productivos presentes en la zona.
Descripción	<p>Como lo afirma la CEPAL, Circas 1994, "se debe reconocer que para mejorar la situación ambiental, se necesita construir nuevos paradigmas que contribuyan a redefinir el desarrollo, adoptando una modalidad distinta, cuyo estilo esté conciliado con la naturaleza....sin un cambio cultural que vaya desde el hombre mismo hasta sus comunidades y formas superiores de organización, no se puede lograr que el desarrollo sea diferente de lo que ha sido hasta ahora", lo que implica asumir que el cambio debe estar inmerso en la forma como el poblador caquetense y guaviareño se relaciona con su entorno y no, que el entorno debe cambiarse de acuerdo a los raciocinios del poblador.</p> <p>Este cambio puede lograrse con el desarrollo de una estrategia de formación integral que involucre acciones a corto, mediano y largo plazo. Esta formación debe incluir un enfoque de paisajes dentro de los procesos de zonificación y planeación del territorio, adicionalmente deben generar procesos formativos, donde los beneficiarios del programa entiendan la necesidad de migrar de las actividades productivas tradicionales, a actividades productivas que promuevan la conservación de ecosistemas y la restauración de las áreas degradadas (enfoque agro ambiental).</p>		
Acciones de largo plazo			
Acciones	<ol style="list-style-type: none"> Evaluar y modificar en lo pertinente la malla curricular de ciclos preescolar, primaria, bachillerato y media vocacional. 		Ministerio de Educación Secretaría de educación departamental.
	<ol style="list-style-type: none"> Desarrollar programas complementarios de educación a partir de programas lúdicos en los cuales se transmita el valor y la importancia del entorno para el mantenimiento del bienestar y la calidad de vida. 		Secretaría de cultura Alcaldías Departamentos
	Acciones a mediano plazo		
	<ol style="list-style-type: none"> Fortalecer las instituciones educativas locales y regionales como las Universidades y las entidades de formación técnica a partir de la adopción de una cultura del reconocimiento del entorno y el desarrollo endógeno. Revisión de Planes Educativos Institucionales. 		Gobernaciones MADR – MADS Instituciones de educación formal y no formal
	<ol style="list-style-type: none"> Incorporar nuevas carreras y programas técnicos para la conservación y la gestión del entorno (agua, bosque) como ingeniería forestal, ingeniería silvopastoril, agrología, geología, etc., y en general procurar una oferta académica para que el poblador se quede en su territorio. 		Universidades Instituciones de formación Ministerio de Educación ICFES
Acciones de corto plazo			
	<ol style="list-style-type: none"> Implementar un programa de extensión rural y fortalecimiento de capacidades dirigido a familias campesinas y trabajadores del campo sobre temas de producción sostenible, manejo forestal y oportunidades de mercados agropecuarios, que contribuya a promover 		Secretarías de Agricultura Umata Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial Departamento de la

	procesos de transformación hacia la producción sostenible, el uso de los recursos amazónicos de manera apropiada y la valoración del bosque en pie.	Prosperidad Social
Factores habilitantes	Planes Educativos Institucionales Planes Generales de Asistencia Técnica Agropecuaria Oferta Institucional del DPS para los departamentos	

3.3. Articulación de la Oferta Institucional

Campo	Fortalecimiento Institucional diferenciado	Eslabón de la cadena	Toda la cadena
Nombre de la Propuesta	Oferta Institucional finca a finca		
Problemática a solucionar	La oferta institucional del Estado no está llegando adecuadamente a la población objetivo por barreras de acceso como: dispersión geográfica, demasiada complejidad en el diseño de algunos instrumentos y requisitos de formación elevados para el entorno en el cual se deben implementar. Adicionalmente muchos de los programas existentes para estas zonas, no han sido diseñados de acuerdo a las condiciones específicas y necesidades de los Departamentos y específicamente de la Amazonía Colombiana		
Actores que debe liderar el proceso	MADR – Gobernaciones, Alcaldías, Corporaciones Autónomas, Secretarías de agricultura y de medio ambiente	Actores beneficiarios	Productores campesinos Gremios y asociaciones
Descripción	Se propone desarrollar una estrategia itinerante de la oferta institucional, en la cual el Estado a través de las entidades públicas responsables realicen brigadas para llevar el portafolio de instrumentos agropecuarios y ambientales a los pobladores rurales, haciendo visitas periódicas finca a finca con funcionarios que cuenten con conocimiento de los servicios del Estado, manejo de la oferta institucional y capacidad para atender diversos públicos con diferentes niveles de instrucción. Esta oferta institucional y de instrumentos agropecuarios y ambientales para las poblaciones rurales, debe estar diseñado de acuerdo a las necesidades reales de la zona y adicionalmente debe estar diseñada de acuerdo a la realidad de la región.		
ACCIONES	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procesos de articulación de la política pública y los instrumentos 2. Ajuste de instrumentos 3. Puente entre oferta institucional y ordenamiento del territorio de manera que programas del estado promuevan objetivos de ordenamiento comunes. 		
Pasos previos o requisitos	4. Simplificar trámites de acuerdo a las condiciones limitantes de la Amazonía y el ajuste apto para la región de los instrumentos existentes		
Factores habilitantes	Es obligación del Estado llevar sus servicios a la cobertura universal.		

3.4. Evaluación de impacto de los programas rurales sobre la deforestación

Campo	Seguimiento y Evaluación	Eslabón de la cadena	Todos
Nombre de la Propuesta	Evaluación de impacto de las políticas y programas rurales sobre la deforestación		
Problemática a solucionar	No se cuenta con información confiable sobre el desempeño de las herramientas del Estado en la lucha contra la deforestación, ningún programa de incentivos, cuenta con datos verificables en terreno de su éxito.		
Actores que debe liderar el proceso	Dirección de Evaluación de Políticas Públicas – DNP Contraloría General de la Nación	Actores beneficiarios	Formuladores de política MADR, MADS, Organizaciones no gubernamentales.
Descripción	<p>Incorporar de manera transversal los temas de reducción de deforestación, conservación de bosques, sistemas productivos sostenibles y/o desarrollo bajo en carbono en la Agenda de Evaluación de Políticas del DNP, los instrumentos del sector agropecuario como: Política de Crédito, ICR, CIF, Apoyos Directos y la Política Forestal.</p> <p>El DNP⁷ selecciona las políticas sujetas a evaluación en consideración a un conjunto de criterios que se citan a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La cantidad de recursos públicos involucrados • El tamaño y características de la población afectada • La importancia para el sector de la política • El carácter innovador de la política • El potencial de aplicación y <i>replica</i> de las lecciones derivadas de la evaluación • Desarrollo de herramientas de monitoreo y evaluación y de indicadores de seguimiento que permitan medir la efectividad de la política y de los programas rurales implementados <p>Un criterio adicional que se sugiere incorporar es:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Validación de la aplicación de la política nacional en el ámbito regional <p>Con las anteriores evaluaciones se tendrá información sobre la eficacia de los instrumentos mencionados en el ámbito regional, especialmente en aspectos como:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Número de beneficiarios 2. Perfil del beneficiario 3. Actividades productivas más beneficiadas 4. Actividades productivas menos beneficiadas 5. Cambio en los indicadores de producción atribuible a la aplicación de los instrumentos 6. Cambio en los indicadores de bienestar de los beneficiarios atribuible a la aplicación de los instrumentos. 7. Barreras de colocación de los instrumentos 8. Barreras institucionales para la implementación de los instrumentos 9. Grado de acogida de los instrumentos de acuerdo con la realidad regional 10. Porcentaje de recursos financieros efectivamente colocados 11. Tiempos y rutas críticas de cada instrumento. 12. Hectáreas de bosque protegidas por los instrumentos 		
Factores habilitantes	Sistema de Seguimiento de Metas del Gobierno		

⁷ Mayor información puede consultarse en línea [<https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/default.aspx>]

3.5. Construcción de una propuesta técnica y académica diferenciada

Campo	Técnico	Eslabón de la cadena	N.A
Nombre de la Propuesta	Construcción de un portafolio de propuestas técnicas y académicas diferenciadas para apoyar los procesos de producción sostenible.		
Problemática a solucionar	<p>Durante las últimas décadas, diversos actores de organizaciones no gubernamentales, académicas, de investigación e incluso entidades públicas han realizado diversas propuestas para fomentar el desarrollo sostenible del sector agropecuario, limitar sus efectos negativos sobre la riqueza natural y generar la migración hacia sistemas tecnológicos más amigables con el medio ambiente de tal forma que no se agote su capacidad de carga. De este amplio portafolio de propuestas, han sido pocas las que han sido adoptadas por el Gobierno Nacional o las que han logrado incidir en la política pública. De esta manera, el bajo nivel de adopción está relacionado con dos aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La magnitud de cambio requerido para que las propuestas sean implementadas es complejo. 2. Las propuestas desconocen la realidad nacional e institucional 		
Actores que debe liderar el proceso	Proponentes	Actores beneficiarios	General
Descripción	Se propone la construcción de un portafolio de ofertas técnicas y académicas que busquen el desarrollo sostenible de la región, con un énfasis especial en temas agrícolas y pecuarios que involucren reducción de las tasas de deforestación, conservación y uso sostenible del bosque.		
Factores limitantes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Disponibilidad de recursos financieros 2. Compatibilidad de tiempos entre el surgimiento de la idea y la culminación del programa 3. Incertidumbre en la participación del ente responsable de adoptar/implementar la propuesta. 		
Factores habilitantes	Generar propuestas diferenciadas de formación para la región		

25

3.6. Oportunidades en el Ámbito local

Campo de acción	Recomendaciones	
	Retos	Oportunidades
Fortalecimiento de la estructura organizacional	<p>Es necesario hacer funcionales los Consejos Seccionales de Desarrollo Rural CONSEA ya que a ellos actualmente no asisten todos sus miembros⁸. Así mismo deben fortalecerse las acciones de otros entes regionales de gobierno como las Gobernaciones, municipios y Secretarías de Gobierno.</p> <p>Adicionalmente es necesario que las secretarías de agricultura de las Alcaldías sean fortalecidas en términos técnicos y económicos, para que puedan prestar los apoyos técnicos a los productores e implementar los programas de monitoreo y</p>	<p>A partir del enfoque de convergencia regional impulsar programas tendientes a apoyar sistemas productivos basados en la asociación productiva – boscosa.</p> <p>Fundar una estrategia competitiva basada en el territorio y no en el producto.</p> <p>Una oportunidad vigente, la</p>

⁸ Según la secretaría de agricultura departamental del Caquetá, al CONSEA no está asistiendo representación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Entrevista realizada en octubre 2014.

	<p>evaluación de las estrategias para disminuir la deforestación.</p> <p>Recomponer la estructura productiva a través del impulso de nuevos tipos de agricultura basadas en la conservación del medio ambiente (agricultura integrada, agricultura eco compatible, agricultura alternativa o sustitutoria, agricultura ecológica, biológica u orgánica⁹). Inicialmente se propone trabajar con las cadenas productivas de caucho, cacao y café, como estrategias de agro silvicultura y el uso sostenible de productos forestales no maderables (frutos y aceites amazónicos), como estrategia de uso sostenible de los bosques naturales e instrumento para la conservación de los mismos.</p> <p>Diseñar, difundir e implementar instrumentos ambientales vinculantes para la protección, conservación y recuperación de los recursos del bosque y los ecosistemas asociados sobre los cuales se soporta el sector.</p>	<p>constituye la actual formulación de la Política Agropecuaria¹⁰ del departamento del Caquetá, esfuerzo que está realizando el departamento con la cual se pretende contener el incipiente pero potencial desarrollo minero en el departamento.</p>
<i>Ordenamiento de la oferta institucional</i>	<p>Incorporar la dimensión ambiental y desarrollar la ganadería de una forma responsable con la sociedad y en atención a la función ecológica de la propiedad.</p>	<p>Incorporar en el planeamiento de largo plazo consideraciones ambientales especialmente relacionadas con el mantenimiento de las condiciones del suelo y la eliminación del conflicto de uso.</p>
<i>Creación de una estrategia de Municipios verdes</i>	<p>Generar acuerdos entre la sociedad civil, el sector público (Municipios) y el sector privado, para disminuir la deforestación y fortalecer la producción rural sostenible por medio de acciones estratégicas de ordenamiento territorial y gestión ambiental, enfocada a acuerdos locales, monitoreo de la deforestación, implementación del Catastro Ambiental Rural y estructuración de la gestión Municipal.</p> <p>Cambiar la concepción de desarrollo rural, la cual está ligada a la destrucción o transformación de ecosistemas.</p> <p>Construir un sistema de financiación, para reconocer la diminución de la deforestación a nivel Municipal, el cual puede estar basado en el sistema nacional de regalías o reformar el sistema nacional de participación.</p>	<p>Demostrar a nivel Municipal y Departamental que el desarrollo rural sostenible y la conservación de bosques es posible.</p> <p>Incorporar criterios de conservación, manejo sostenible de bosques y uso de los servicios ecosistémicos dentro de los procesos de planeación territorial</p>

⁹ Para más información sobre las diferentes alternativas o tipos de agricultura ver Manual de Prácticas y Actuaciones Agroambientales. Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Centro y Canarias. Ediciones Mundi Prensa. 1996.

¹⁰ Según la secretaría de agricultura departamental del Caquetá, actualmente se encuentra en formulación la Política departamental agropecuaria.

3.6. Fortalecimiento de la planificación de los sectores extractivos y de infraestructura

En el marco de la visión Amazonia es fundamental que se fortalezcan los procesos de planificación en el marco de los desarrollos de infraestructura, de minera e hidrocarburos.

Considerando el compromiso del Gobierno de cero deforestaciones netas para la Amazonía en el 2020, es necesario que se desarrollen evaluaciones ambientales estratégicas para los sectores extractivos y de infraestructura con el fin de planificar mejor su desarrollo y evaluar los impactos acumulativos de los proyectos.

Como parte de las recomendaciones, se considera importante que de manera complementaria a los estudios de impacto ambiental se desarrollen estudios adicionales que apunte a evaluaciones ambientales regionales sectoriales.

4. Oportunidades de intervención en instrumentos en marcha del Ámbito Público

Política	Recomendaciones		
	ESTADO	Reto	Oportunidad
Plan Nacional de Desarrollo Capítulo Desarrollo Rural	<p>El plan de desarrollo divide la amazonia en dos regiones lo que dificulta una visión integrada para la región. El PND reconoce la visión amazonia con parte de la estrategia de crecimiento verde.</p> <p>El Departamento Nacional de Planeación estableció la meta de reducir la deforestación a 90,000 has en 2018.</p>	<p>Considerando el proceso de regionalización, es necesario promover programas de incentivos integrados acordes con las características de la región.</p> <p>La planificación del uso del suelo es un elemento clave de este Plan. Es necesario conocer mejor como estas acciones serán enfocadas para la Amazonia y como estas se relacionan con las metas del programa Visión Amazonia 2020.</p>	<p>El modelo de desarrollo verde y la gestión prospectiva de la tierra reconoce la importancia de los recursos naturales, particularmente el potencial agroecológico y la gestión del agua. En la Amazonia se destacan los sistemas productivos sostenibles y la conservación.</p> <p>A nivel de sector privado, la estrategia de crecimiento verde puede ser un incentivo a la innovación en agronegocios.</p>
Proyecto de Ley de Desarrollo Rural	<p>Desde un punto de vista positivo, este Proyecto de Ley plantea el concepto de sostenibilidad ambiental y económica, donde reconoce de manera explícita la importancia de la diversidad biológica para un desarrollo sostenible. Asimismo, plantea la necesidad de ordenar ambientalmente el territorio bajo la función social y ecológica de la propiedad, y desde un enfoque territorial y ecosistémico.</p> <p>Finalmente, incluye temas claves como adaptación al cambio climático, propuestas de agrobiodiversidad, conservación y valoración de los</p>	<p>Incluir el bosque natural como motor de desarrollo rural en la medida en que su conservación generará desarrollo a largo plazo, por tanto es necesario visibilizar los servicios que el bosque presta a los procesos económicos y generar instrumentos e incentivos que promuevan un buen manejo del bosque.</p>	<p>El desarrollo rural con enfoque territorial es una oportunidad para solucionar la dicotomía producción / conservación. Es necesario realizar una transformación cultural fundamentalmente de la mentalidad del colono frente al bosque. En este momento el Proyecto de Ley esta suspendido pendiente de las negociaciones de la Habana.</p>

	<p>servicios ambientales y la recuperación de la estructura ecológica.</p> <p>Sin embargo, no se evidencia con claridad una coherencia y articulación de todos estos conceptos y no se clarifica cómo se podrían implementar de la manera más adecuada y eficiente. Más que simplemente hacer referencia a estos instrumentos, es clave que el gobierno manifiesta explícitamente cómo pretende abordarlos desde todas sus dimensiones (social, económica y ambiental)¹¹.</p>	
Proyecto de Ley creación de Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico - ZIDEs	<p>El proyecto de ley identifica la necesidad de trabajar en regiones del país donde es necesario un desarrollo económico y social de las poblaciones que habitan esos territorios.</p> <p>Sin embargo, no plantea la importancia de desarrollar una política agraria donde se establezca el ordenamiento del uso de la tierra con criterios de sostenibilidad para mantener la estructura ecológica de la tierra. Antes de definir y proceder con el establecimiento de las propuestas zonas ZIDEs, hay que cuantificar y cualificar las áreas de alto valor para la conservación de la biodiversidad y la provisión de bienes</p>	<p>Desarrollar modelos proximales de asegurabilidad en el país que cubran la pérdida de los atributos de los agroecosistemas y ecosistemas cercanos, colindantes o tributarios con los bosques.</p> <p>Este proyecto de Ley promueve nuevamente la asociación de grandes empresas con pequeños productores, sin embargo se debe tener en cuenta que puede ser un incentivo perverso para la concentración de la propiedad rural y para el emprendimiento de megaproyectos en zonas boscosas.</p> <p>Mantener el carácter NO TRASLATICO de la propiedad sin ninguna excepción.</p> <p>Eliminar como condición o requisito el que el pequeño productor rural o campesino aporte su predio para hacer parte de la asociación o alianza empresarial.</p>

¹¹ Información extraída de un estudio de Ana María Lora y María Teresa Palacios, consultoras de WWF, sobre el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural.

ecosistémicos. El proyecto de Ley debe tener en cuenta las dinámicas hidroclimatológicas y los escenarios de cambio climático para que realmente propicie el desarrollo productiva en zonas con características agrologicas y climáticas difíciles. Entonces, primero se debe analizar si estas propuestas productivas son viables, sostenibles y si afectan la estructura ecológica en caso de desarrollarse.

Ley 1728 de 1994 - Adjudicación de baldíos

Es una norma que beneficia a la población más vulnerable, evitando la concentración de la propiedad territorial y brindando oportunidades de acceso a campesinos pobres (prevención de grandes compras de empresas y transnacionales).

Sin embargo, la decisión de no titular los terrenos baldíos situados dentro de un radio de dos mil quinientos metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables, así como los terrenos baldíos situados dentro de un radio de trescientos metros alrededor de la reserva ambiental o parques nacionales naturales; evidencia la posición del gobierno de fomentar una industria extractivista que no prioriza una

Buscar espacios de incidencia en política para promover una mayor coherencia legislativa frente a marcos normativos relacionados con tenencia de la tierra (Ej. PL 133 de 2014 frente a esta ley).

Exigir por mayor coherencia legislativa, promoviendo un ordenamiento territorial que realmente beneficie a las poblaciones más vulnerables y tenga en cuenta consideraciones ambientales claves.

rigurosidad ambiental.

Asimismo, la adjudicación de baldíos exclusivamente a familias pobres, no corresponde a ninguna definición legal ni tiene sustento en ningún patrón de medición que permita señalar quiénes pueden ser beneficiarios de las adjudicaciones de baldíos.

Legislación Forestal

Los vacíos de la legislación forestal y los trámites (extensos y costosos) para hacer uso sostenible del bosque natural, son los principales incentivos a la deforestación que se encuentran en la legislación forestal.

El CIF debería estar enfocado no solamente a procesos de reforestación o plantaciones, sino que debería reformarse para el desarrollo de un incentivo forestal para manejo de bosque natural.

Incorporar en la planificación y en los modelos de desarrollo para estas zonas con diversos criterios como:

- Ordenamiento territorial
- Zonificación ambiental
- Estructura ecológica
- Bienes y servicios ecosistémicos
- Políticas de recursos (conservación – manejo)

Repensar el desarrollo a partir de las características del territorio, sin que primen conceptos tradicionales basados en los agregados macroeconómicos o el ranking mundial. Ante todo el desarrollo debe pensarse a partir del capital natural, las comunidades presentes en un escenario de largo plazo.

Parte General

Introducción

La amazonía colombiana hace parte del gran bioma amazónico, el mayor bosque tropical del planeta, que cuenta con 6.7 millones de km² y se extiende por otros siete países como Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador, Venezuela, Guyana y Surinam. La Amazonía no sólo abarca el bosque tropical más grande que queda en el planeta; también es hogar de al menos el 10% de la biodiversidad conocida en el mundo, incluyendo flora y fauna endémica y en peligro, y su río representa entre el 15% y 16% de la descarga fluvial total a los océanos del mundo. El río Amazonas fluye a lo largo de más de 6,600 km, y junto con sus cientos de afluentes, contiene el número más grande de especies de peces de agua dulce del mundo [WWF].

Pese a su importancia, la Amazonía viene siendo deforestada a tasas mucho más altas de las que el mismo ecosistema puede tolerar sin afectar su funcionalidad y composición. Para algunos analistas (CIFOR, 2013), la globalización y la liberalización financiera y de mercados han aumentado la exposición de los bosques al comercio y las inversiones globales, lo que ha agudizado las tendencias históricas de deforestación y degradación de los bosques. De igual manera, se considera que en este escenario, ha sido difícil conciliar los intereses de conservación de algunos movimientos y organizaciones con la premura de la generación de ingresos para el sustento diario de las comunidades que viven en o cerca de los bosques como de las expectativas de rentabilidad del sector empresarial que se beneficia del bosque o de la tierra de los bosques.

32

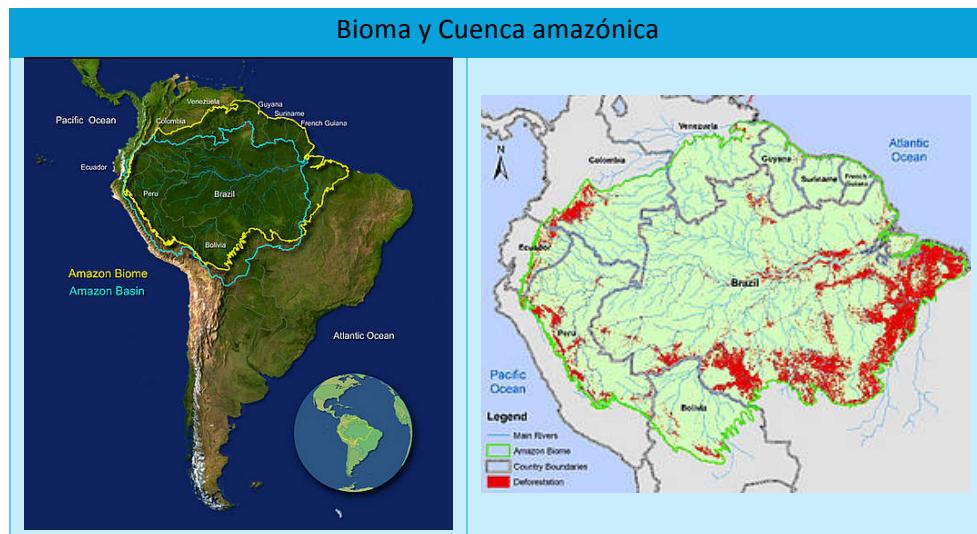


Ilustración 1 Bioma y Cuenca Amazónica.

Fuente: <http://wwf.panda.org>

Como parte de la solución, diversas organizaciones públicas y privadas encuentran en la unión de esfuerzos físicos, técnicos y financieros una estrategia integral para enfrentar la deforestación. Varias iniciativas están relacionadas con la ampliación del conocimiento a través de proyectos de investigación científica que generen el soporte para conciliar los procesos de desarrollo socioeconómico con la conservación de este gran bioma. De igual manera, proyectos e iniciativas encaminadas a crear capacidades y fortalecimiento de los diferentes actores han sido claves para desacelerar el proceso de deterioro del bosque. La creación de conciencia en torno a “cómo se habita” un territorio es fundamental para alcanzar la sostenibilidad.

En este contexto, el impulso hacia sistemas de producción realizados a medida del ecosistema puede resultar viable y rentable así como la combinación de actividades en el predio productivo que tiendan hacia la recuperación de los ambientes degradados en el mediano plazo para no solo detener la deforestación sino recuperar áreas degradadas. En cualquier circunstancia, el reto es desestimular la deforestación a partir del aumento de la rentabilidad y competitividad de los sistemas productivos existentes.

Este documento, en el marco de las iniciativas para evitar la deforestación de la Amazonía, presenta el informe de la consultoría titulada *“análisis del marco político y normativo de los sistemas de producción sostenible en los departamentos de Caquetá y Guaviare”* el cual contiene un análisis sintético del marco normativo de los sistemas productivos y el sector forestal así como de los instrumentos de planificación que materializan dicho marco normativo.

El análisis pretende responder una serie de preguntas en el contexto nacional y generar un conjunto de recomendaciones para el éxito de intervenciones privadas en la reducción de la deforestación. ¿Cuál es la pertinencia, integridad y completitud de la política pública y sus instrumentos?, ¿Cuál es el marco normativo y de planificación de los sistemas productivos agropecuarios y cómo puede interpretarse su efectividad?, ¿Cuál es el marco normativo y de planificación para detener la deforestación y cómo está operando?, ¿Qué barreras o limitantes pueden identificarse para el óptimo cumplimiento de los objetivos de política?

El documento desarrolla una parte general en la cual se agrupan los elementos de contexto e introductorios al tema, el marco conceptual en el cual se mencionan los tres aspectos sobre los cuales se desarrollara, ellos son deforestación, cadenas productivas y políticas públicas. Se realiza el análisis de cómo estos tres elementos interactúan entre sí y el marco metodológico. Posteriormente un capítulo que compila y analiza la parte normativa sobre sistemas productivos agropecuarios y sobre el tema forestal en Colombia, un capítulo de compilación y análisis de políticas e instrumentos igualmente de los sistemas productivos y el tema forestal. En estos dos capítulos se evidencia la dispersión de normas e iniciativas gubernamentales en donde predomina la tensión generada por intereses sectoriales contrarios, el énfasis de la formulación de instrumentos y normas genéricos que poco tienen en cuenta las especificidades regionales y locales y la no muy clara evidencia de una adecuada implementación de la oferta institucional, en parte porque a juicio de esta consultoría existe un vacío de carácter meso, es decir que no articula los direccionamiento en el ámbito macro con el ámbito local o micro y en parte porque no se tiene conocimiento de evaluaciones sobre dichos instrumentos y políticas que den cuenta de su efectividad en el territorio.

Como aproximación a la efectividad de los instrumentos, este documento recurre a una revisión del contexto local de temas estructurantes para el desarrollo como los niveles de competitividad, la participación local en el PIB Nacional y la tenencia de la tierra entre otros factores, corroborando el atraso en el que aún, pese a la oferta institucional central, se mantienen los dos departamentos.

Un último elemento revisa el marco institucional, el cual también es denso y a veces poco claro en términos de responsabilidades y competencias.

El capítulo final de conclusiones y recomendaciones, sintetiza los hallazgos del análisis y propone un conjunto de elementos como respuesta a la problemática encontrada. Este es presentado en la parte inicial del documento para facilitar su lectura.

Marco Conceptual

Este documento propone una estructura de análisis desde la relación existente en tres conceptos: deforestación, políticas públicas y cadenas productivas. En el tema de la deforestación se analizan las causas estructurales y coyunturales de la misma; en las políticas públicas (marco normativo y de planificación) se hace un acercamiento con criterios como *pertinencia* (relacionada con la robustez de la solución planteada frente al problema identificado), *completitud* (componentes de la política) e *integridad* (características tanto técnicas como institucionales para alcanzar el objetivo propuesto) y desde el punto de vista de las cadenas productivas se inspecciona la articulación de la oferta y la consolidación de la demanda; todo lo anterior desde la perspectiva política. Se trata de proponer un círculo virtuoso, en donde habiéndose reconocido la deforestación como un problema relevante para la sociedad, se examine el marco de políticas en función de proponer ajustes para hacerlas más efectivas frente al fomento de sistemas productivos que contribuyan con la disminución de la deforestación en la zona a partir del aumento de su rentabilidad.



35

Ilustración 2 Conceptos estructurantes para el análisis

Fuente: Camacho, A. 2014 para este documento

Deforestación

En el contexto internacional se abordan dos conceptos para el deterioro de los bosques, la degradación forestal y la deforestación. Durante la COP 9 realizada en la ciudad de Milán en 2003, se definió la degradación forestal como la pérdida a largo plazo inducida directamente por el hombre (persistiendo por x años o más) de al menos x% de los reservorios de carbono forestales (y otros beneficios del bosque) desde el tiempo (t) y que no califica como deforestación. En tanto por deforestación [IPCC 2001] se entienden los procesos naturales o antropogénicos que convierten las tierras forestales a no forestales. Durante ese proceso de conversión no sólo se afecta el contenido de carbono por la remoción de la biomasa acumulada en los troncos aprovechables, sino que de acuerdo a la escala y tiempo de la conversión se afectan otros compartimentos donde se almacena el carbono en forma de biomasa en los bosques, y posteriormente el carbono es liberado a la atmósfera.

La amazonía colombiana cuenta con 40.415.980 ha de bosques de las 61.246.659 ha del país [DNP 2011], esto es el 66% del total nacional, sin embargo también aporta las mayores áreas de deforestación por diversas amenazas como la expansión de la frontera agropecuaria, la minería y el conflicto armado. Según el Sinchi [2014] en 2007 se perdieron 551.5 ha de bosques de las cuales más de la mitad pasaron a pastizales (51,6%) seguido por bosques fragmentados (27,4%); los departamentos con mayores cambios son Caquetá, Meta, Guaviare, Putumayo. En contraste, para 2012 solamente se ganaron 89.200 ha, cobertura que antes estaba en vegetación secundaria (36,7%), bosque fragmentado (23,8%) entre otras.

Departamento	Ganancia (km ²)	Perdida (km ²)
Caquetá	210,1	-1.663,0
Meta	115,6	-1.043,4
Guaviare	87,6	-910,1
Putumayo	130,6	-628,1
Vaupés	97,6	-356,1
Vichada	14,6	-266,8
Amazonas	160,2	-261,6
Guainía	42,0	-235,2
Nariño	3,7	-93,8
Cauca	28,2	-58,0
Total	890,2	-5.516,2

Tabla 1 Bosques. Principales cambios 2002 – 2012. Km²

36

Fuente: Dinámicas de cambio de las coberturas de la tierra de la Amazonía colombiana: 2002-2012. PPT. Sinchi, 2014

Según el boletín de alertas tempranas del IDEAM [2014], no solamente se identifica la recurrencia en al menos tres focos activos de deforestación, uno de los cuales se ubica en el Departamento del Caquetá (Cartagena del Chaira y San Vicente del Caguán)¹², sino nuevas zonas cuya mayor proporción de alertas tempranas [2013-II] se concentró en el noroccidente de la Amazonía colombiana (departamentos de Putumayo, Caquetá y Meta, principalmente); entre otras zonas¹³.

Región Natural	% del área	% acumulado
Andina	41,15	41,15
Amazónica	33,45	74,60
Pacífica	17,57	92,18
Caribe	4,40	96,58
Orinoquía	3,42	100,00

Tabla 2 Distribución de las áreas de deforestación activa 2013-II

¹² Los dos restantes están localizados en el Pacífico Norte (Acandí, y Quibdó, principalmente), Pacífico Centro (Litoral de San Juan, principalmente).

¹³ Pacífico Colombiano (departamentos de Chocó y Nariño, principalmente); Magdalena medio (departamentos de Antioquia, Santander y Sur de Bolívar, principalmente); y Nororiente del departamento de Guainía.

Fuente: Boletín de Alertas Tempranas de Deforestación. IDEAM 2014

Pese a que como región natural, la amazonia es la *segunda* en términos de porcentaje de área deforestada, en el análisis departamental, un departamento de la región es el mayor aportante en alertas de deforestación:

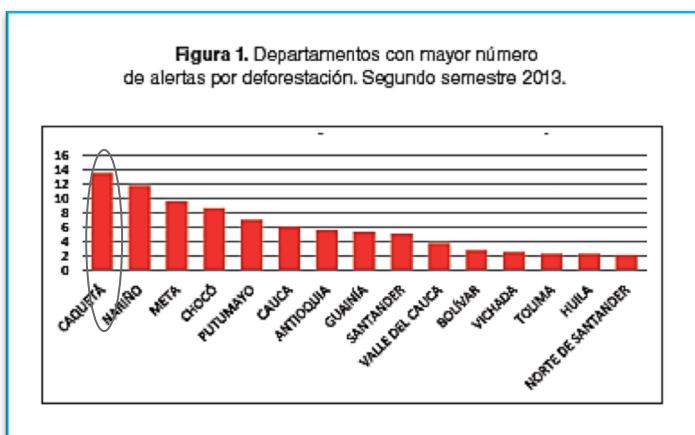


Ilustración 3Departamento con mayor número de alertas por deforestación 2013-II

Fuente: Boletín de Alertas Tempranas de Deforestación. IDEAM 2014

Esta progresiva pérdida de bosques por deforestación en Colombia se ha convertido en una preocupación mayor, no solo por la pérdida de las bondades ya mencionadas sino por la pérdida de un sinnúmero de otros bienes y servicios ecosistémicos que aseguran bienestar a las poblaciones a más largo plazo que los proyectos concentrados exclusivamente en enfoques de competitividad y productividad y por su contribución en la mitigación del cambio climático.

37

En términos generales, los principales factores causantes de la deforestación por estratos, independientemente del status legal, provienen de la actividad agropecuaria (Tabla 3) pues como lo afirma Andrade [1988] “en la Amazonía se han impulsado principalmente los sistemas de producción ganaderos, los cuales en la mayoría de los casos causan serios problemas de degradación del suelo, a la vez que se constituyen como el factor principal de destrucción de los mismos [(Edén, 1977), (Denevan, 1984).citados por Andrade 1988]. En la Amazonía colombiana existen varios reportes sobre casos de degradación de los suelos, causados por el desarrollo de sistemas ganaderos en el Caquetá y en el Guaviare” [(Andrade y Etter, 1987) citado por Andrade 1988].

Estrato bajo	Estrato medio	Estrato alto
<ul style="list-style-type: none">• Productores agropecuarios con coca• Productores agropecuarios sin coca• Colonizadores recientes	<ul style="list-style-type: none">• Productores agropecuarios con coca• Productores agropecuarios sin coca	<ul style="list-style-type: none">• Ganaderos• Productores agropecuarios sin coca

Tabla 3 Factores causantes de la deforestación

Fuente: Sinchi 2014

Los factores desencadenantes de la deforestación pueden igualmente analizarse desde un enfoque estructural o coyuntural. Así entonces este documento considera son causas estructurales de la deforestación aspectos sociales y económicos tales como la pobreza, la ausencia de institucionalidad pública, la falta de gobernabilidad, la falta claridad es la distribución de los recursos productivos como la tierra, y en general las derivadas de modelo de desarrollo económico y social del país. Como causas coyunturales se puede atribuir el comportamiento de los mercados, especialmente de la demanda de productos lícitos e ilícitos, entre otros.

Políticas Públicas

La deforestación se reconoce como problema socialmente relevante con la sola existencia de una política pública, siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático¹⁴. Es fundamental establecer la coherencia entre lo que se identifica como problema y el portafolio de respuestas estatales, ya que si éste no es adecuadamente definido, las estrategias de solución no serán pertinentes en relación con el problema evidenciado.



38

Ilustración 4 La deforestación como centro de la agenda pública

Fuente: Camacho, A. 2014 para este documento.

Bajo este precepto y como respuesta estatal, es posible encontrar decisiones gubernamentales por lo menos desde la década del 40 [SIAC, en línea] seguida de todo un portafolio de normas, proyectos y actores sociales representantes de variados sectores e intereses. Sin embargo y como corpus político, en el reconocimiento del marco político y normativo también se encuentran divergencias al interior de las instituciones, por ejemplo en una presentación del DNP, (Ilustración 5) éste (el marco normativo) se expresa a partir del año 1989 con las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, sin embargo otras compilaciones como la realizada por el SIAC antes

¹⁴ CEPAL. Curso de formación en políticas públicas. Consultado en línea [www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7.../c14_proceso_formacion_pp.p] 15-07-2014

mencionada datan de los años 40 (Decreto 1454 de 1942, que reglamenta las disposiciones sobre las zonas forestales protectoras y se inserta por primera vez una definición para Bosques de interés general).

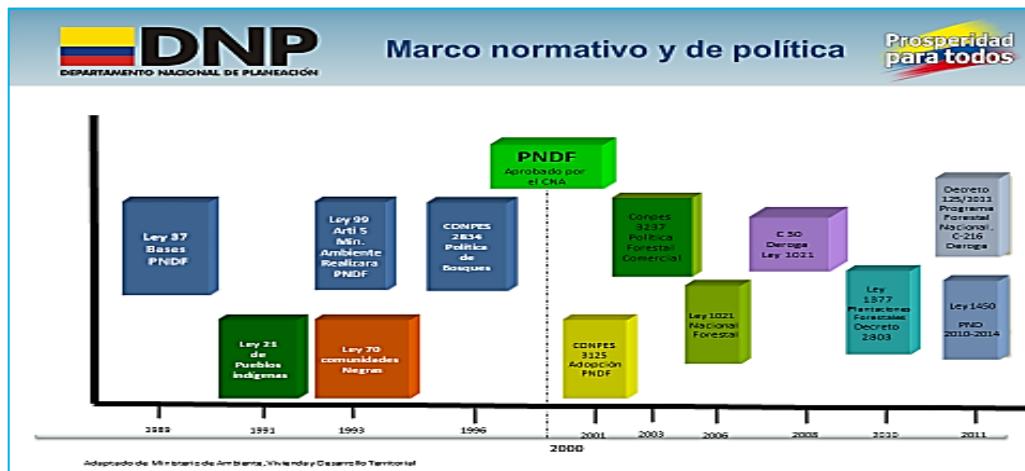


Ilustración 5 Marco Político y Normativo Forestal

Fuente: Consideraciones a tener en cuenta para la formulación de una política forestal productiva. DNP-DDRS-2011. Ppt.

En esta asimetría de percepciones sobre lo que constituye la política pública y de los marcos de referencia, surgen varias dificultades: de un lado el enfoque según la finalidad (el país no ha podido resolver la dupla conservación – producción en cuanto a gobernabilidad del recurso) y de otro la prolividad de normas e instrumentos que no permiten tener una ruta clara de la política como tampoco una trayectoria ordenada y consolidada del objeto de la política, este escenario genera de un lado la ruptura de unidad en cuanto a la política estatal y de otro la dificultad de coordinación interinstitucional para operar el tema.

39

Con este escenario, el enfoque de la FAO [2004:23] puede ser útil para realizar una aproximación al análisis de la política pública relacionada con bosque natural, bosque plantado y sistemas productivos ya que según el organismo es posible analizar las políticas públicas desde el punto de vista de los requerimientos del productor o lo que es lo mismo, desde un enfoque de demanda. Los productores necesitan tres cosas básicas: incentivos adecuados para producir, una base de recursos (para este caso tierra, agua entre otros) y acceso a los mercados de insumos y productos, incluyendo la tecnología. En términos generales, una política que contemple estos elementos puede considerarse completa. Su pertinencia dependerá de la coherencia entre el problema identificado y la solución planteada y su integralidad del abordaje de todos los factores involucrados.



Ilustración 6 Completitud de la política

Fuente: Camacho, A. 2014 con base en FAO 2003.

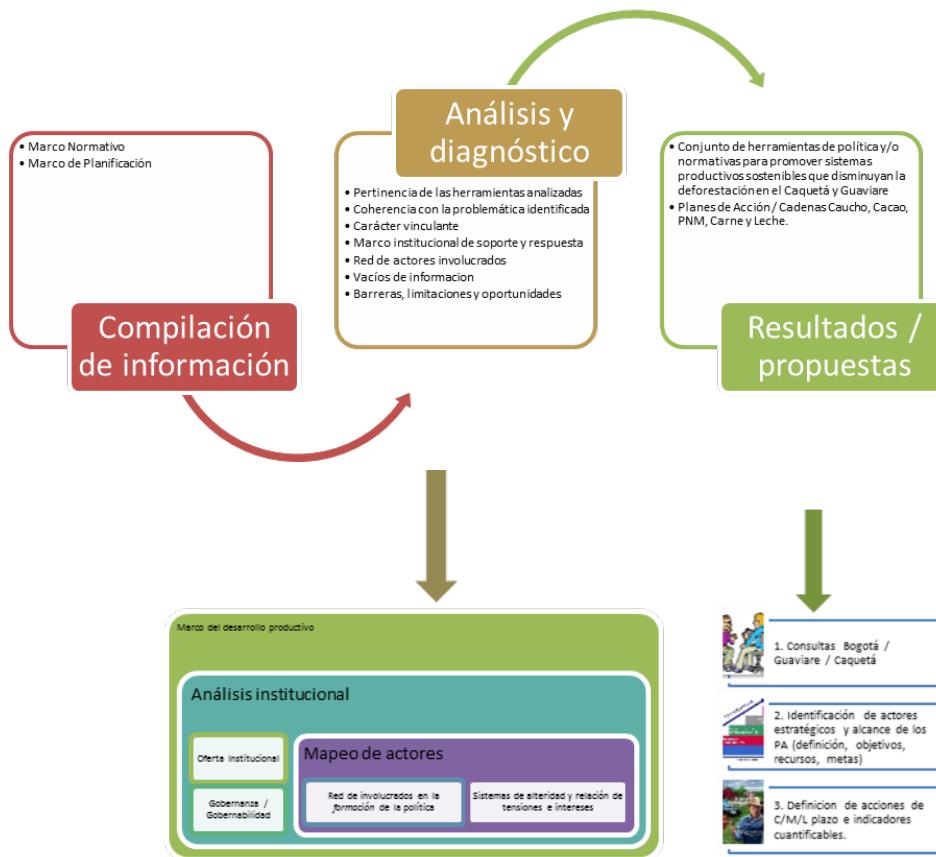
Cadenas Productivas

Como tercer elemento conceptual se considera la cadena productiva, para el cual también existen varias acepciones dependiendo del propósito con la cual se ha creado. Para la FAO [2006] la cadena productiva es un sistema constituido por actores interrelacionados y por una sucesión de operaciones de producción, transformación y comercialización de un producto o grupo de productos en un entorno determinado. En Colombia, según la Ley 811/2003 se entiende por cadena el conjunto de actividades que se articulan técnica y económicamente desde el inicio de la producción y elaboración de un producto agropecuario hasta su comercialización final. La organización de cadena, es un espacio de diálogo y su misión surge de una libre decisión de sus integrantes de coordinarse o aliarse para mejorar su competitividad (subrayado fuera de texto).

Desde el punto de vista de la cadena, conviene analizar la articulación entre eslabones, así como la consolidación de la demanda. Para los propósitos de este documento, el alcance hace referencia solamente a los instrumentos de política dirigidos a los eslabones de la cadena para contribuir a la articulación de los mismos en pro de obtener cadenas productivas más rentables que disminuyan la deforestación.

Marco Metodológico

Metodológicamente, el análisis de la política y el marco normativo relacionado con los sistemas de producción sostenible en Caquetá y Guaviare, propone la siguiente ruta:



41

Ilustración 7 Ruta metodológica para el análisis de los sistemas productivos.

Fuente: Camacho, A 2014 elaborado para este documento

En primera instancia se compilan las normas y políticas de mayor visibilidad y se realiza una breve caracterización sobre las mismas, en una segunda fase se analizan aspectos como mandato de la política, tipos de instrumentos de política, aplicación a las cadenas priorizadas, pertinencia de las herramientas analizadas, coherencia con la problemática identificada, vacíos de información, barreras de aplicación, entre otras. Como resultado de este fase se obtiene un análisis institucional en función de la oferta institucional y la gobernanza / gobernabilidad en el subsector y la región y un breve mapeo de actores.

Finalmente, la etapa concluyente deriva en un conjunto de recomendaciones para mejorar los instrumentos existentes o el diseño de herramientas nuevas que contribuyan con la reducción de la deforestación y se proponen planes de acción con actores estratégicos cuya gestión se define a corto, mediano y largo plazo.

Capítulo I

Compilación y análisis del marco normativo nacional aplicable a los sistemas de producción sostenible y al sector forestal

Capítulo I: Compilación y análisis del marco normativo nacional aplicable a los sistemas de producción sostenible y al sector forestal

Sector agropecuario

El sector agropecuario cuenta con un amplio marco normativo con cerca de 17 leyes, 50 decretos y más de 200 resoluciones publicadas a la fecha en la página web del Ministerio (2014) (ver listado en documento Word titulado WWF Anexos), a partir del cual se regulan y ordenan sus recursos productivos fundamentalmente bajo un enfoque político de precios, es decir con un enfoque básicamente de mercado que privilegia aspectos como la productividad y la competitividad; sin embargo aunque este enfoque puede ser acertado para economías y sistemas de producción que cuentan con procesos consolidados de desarrollo o que ya han superado en buena medida las carencias propias de los sectores marginales como acceso a servicios públicos, servicios de infraestructura, equipamientos comunes y servicios complementarios de la producción (insumos, crédito, asistencia técnica, riego, etc.) se queda corto para economías como la colombiana, aún en proceso de consolidación y consecución de umbrales mínimos de bienestar en buena parte de su territorio.

En el portafolio de normas se evidencia un claro interés por el diseño de una estructura institucional para promover el desarrollo del sector, pero éste es fragmentado o subsectorializado, lo cual impide abordar el desarrollo con una visión integral agropecuaria. Sin mencionar, que aún persiste la falsa dicotomía entre desarrollo rural y desarrollo agropecuario y entre lo agropecuario y lo agrario.

43

Leyes

Así entonces, leyes como L-81/88, L-41/93, L-101/93, L-141 /94, L-160/94, L-607/2000, expedidas por el Congreso según nuestro ordenamiento jurídico, se ocupan especialmente de definir la estructura del sector, las instancias de discusión y toma de decisiones y los actores intervenientes.

En esta gama de leyes, las que teóricamente desarrollan la Constitución Nacional y por ende los derechos de los ciudadanos, es relevante tener en cuenta las siguientes nueve para analizar las ventanas de oportunidad que pueden ofrecer para lograr la reducción de la deforestación y el fomento de sistemas de producción sostenibles. Estas leyes desarrollan los artículos 64, 65 y 66 de la CP relacionados con acceso progresivo a la propiedad de la tierra, la producción de alimentos y el crédito agropecuario respectivamente.

1. Ley 41 de 1993. Por la cual organiza el subsector de adecuación en tierras y se establecen sus funciones.
2. Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Esta Ley desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Nacional. PARAGRAFO. Para efectos de esta Ley la explotación forestal y la reforestación comerciales se consideran actividades esencialmente agrícolas.
3. Ley 139 de 1994. Por la cual se crea el certificado de incentivo forestal y se dictan otras disposiciones.

4. Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
5. Ley 607 de 2000. Por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.
6. Ley 811 de 2003. Por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT, y se dictan otras disposiciones.
7. Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.
8. Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.
9. Ley 1561 de 2012. Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones.

De este listado, las siguientes aportan el marco estratégico para promover sistemas sostenibles de producción, y su aporte a la deforestación puede ser tácita o explícita. Sin embargo el impacto de las mismas depende de su interpretación y ejecución en el territorio. Según la expresión literal de la Ley, el relacionamiento con la deforestación podría interpretarse de la siguiente manera:

Título de la ley	Contenido	Relación con la deforestación	
		Incentivo	Desincentivo
Ley 101 de 1993 Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero	<p>Esta Ley, hasta la fecha, se considera la Ley Marco del Sector Agropecuario, y ordena (subrayado fuera de texto):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Otorgar <u>especial protección a la producción de alimentos</u>. 2. Adecuar el sector agropecuario y pesquero a la internacionalización de la economía, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. 3. Promover el <u>desarrollo del sistema agroalimentario nacional</u>. 4. Elevar la eficiencia y la competitividad de los productos agrícolas, pecuarios y pesqueros mediante la creación de condiciones especiales. 5. Impulsar la modernización de la comercialización agropecuaria y pesquera. 6. Procurar el suministro de un volumen suficiente de recursos crediticios para el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, bajo condiciones financieras adecuadas a los ciclos de las cosechas y de los 	<p>Podría ser <u>incentivo</u> a la deforestación ya que promueve el establecimiento de sistemas productivos agroalimentarios y la inclusión del tema foresta es implícita al mencionar que: "para efectos de esta Ley la explotación forestal y la reforestación comerciales se consideran actividades esencialmente agrícolas".</p> <p>No menciona el bosque natural.</p>	

	<p>precios, al igual que a los riesgos que gravitan sobre la producción rural.</p> <p>7. <u>Crear las bases de un sistema de incentivos a la capitalización rural y a la protección de los recursos naturales.</u></p> <p>8. Favorecer el desarrollo tecnológico del agro, al igual que la prestación de la asistencia técnica a los pequeños productores, conforme a los procesos de descentralización y participación.</p> <p>9. Determinar las condiciones de funcionamiento de las cuotas y contribuciones parafiscales para el sector agropecuario y pesquero.</p> <p>10. Establecer los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros.</p> <p>11. Propender por la ampliación y fortalecimiento de la política social en el sector rural.</p> <p>12. <u>Fortalecer el subsidio familiar campesino.</u></p> <p>13. Garantizar la estabilidad y claridad de las políticas agropecuarias y pesqueras en una perspectiva de largo plazo.</p> <p>14. <u>Estimular la participación de los productores agropecuarios y pesqueros, directamente o a través de sus organizaciones representativas, en las decisiones del Estado que los afecten.</u></p>	
Ley 139 de 1994.	<p>Por la cual se crea el certificado de incentivo forestal y se dictan otras disposiciones</p>	<p>Desincentiva la deforestación al establecer una cuantía de:</p> <p>“El setenta y cinco por ciento (75%) de los costos totales en que se incurra durante los primeros cinco años correspondientes al mantenimiento de las áreas de bosque natural que se encuentren dentro de un plan de establecimiento y manejo forestal” y como una de las condiciones de otorgamiento:</p> <p>“Acreditar que los suelos en que se harán las nuevas plantaciones no se encuentran, ni lo han estado en los últimos cinco años,</p>

			con bosques naturales, de acuerdo con los sistemas probatorios que defina el reglamento”.
Ley 160 de 1994.	Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.	Incentivo: al requerir que 2/3 partes del predio se encuentren en explotación productiva.	<u>Desincentivo:</u> el mandato de la ley es demostrar el uso productivo del predio de acuerdo con la vocación de uso del suelo.
Ley 607 de 2000.	Por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología		<u>Desincentiva</u> ya que promueve la planificación forestal y agroforestal, la asistencia técnica directa como apoyo continuo al manejo de los recursos,
Ley 811 de 2003.	<p>Por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT.</p> <p>Establece el apoyo directo de las entidades del gobierno a las organizaciones de cadena, al establecer que los acuerdos de competitividad refrendados por el Gobierno, se incorporarán a las políticas y presupuestos gubernamentales, con el fin de adelantar las acciones acordadas como compromiso del sector público. El Gobierno dará prioridad en el acceso a los incentivos establecidos a los miembros de las organizaciones de cadena inscritas.</p> <p>La ley establece en su art. 102 que las organizaciones de cadena deben ser inscritas en el MADR para que puedan acceder a los beneficios y que no puede ser inscrita más de una organización de cadena por producto o grupo de productos.</p> <p>Decreto 3800 de 2006: reglamenta la inscripción de las OC, los acuerdos de competitividad y las formas de representación.</p> <p>Resolución 186 de 2008 del MADR. Requisitos para inscribir la cadena y causales de</p>		<u>Desincentiva</u> al promover las organizaciones de cadena, incluida la cadena forestal.

	cANCELACIÓN.		
Ley 914 de 2004	Da inicio al proceso de normalización de la trazabilidad de los bovinos en el país, formulando la Ley 914 de 2004, a través de la cual se crea el Sistema de Identificación e Información de Ganado Bovino – SINIGAN y la Comisión Nacional del Sistema.	N.R.	N.R.
Ley 1448 de 2011	Por el cual se dictan medidas de atención, asistencia y recuperación integral a las víctimas del conflicto armado interno.	<p>Podría <u>Incentivar</u> la deforestación al establecer: "ARTÍCULO 99. Contratos para el uso del predio restituido. Cuando existan proyectos agroindustriales productivos en el predio objeto de restitución y con el propósito de desarrollar en forma completa el proyecto, el Magistrado que conozca del proceso podrá autorizar, mediante el trámite incidental, la celebración de contratos entre los beneficiarios de la restitución, y el opositor que estuviera desarrollando el proyecto productivo, sobre la base del reconocimiento del derecho de dominio del restituído o restituidos, y que el opositor haya probado su buena fe exenta de culpa en el proceso" ya que si como consecuencia del despojo se ha cambiado el uso del suelo, este quedaría formalizado mediante el contrato de restitución entre el beneficiario y quién esté usufructuando el predio despojado.</p>	<p><u>Desincentiva:</u> en general, al restituir la tierra a comunidades étnicas (negritudes, pueblo ROM e indígenas) implícitamente se entiende que estas deben retornar a manejos sostenibles producto del conocimiento tradicional.</p> <p>Igualmente cuando se identifica el predio objeto de despojo se debe realizar una caracterización para determinar usos del territorio, Identificación del cumplimiento de la función social y ecológica, Una relación de todos los proyectos de extracción de recursos naturales, de Infraestructura y de desarrollo ejecutados, en desarrollo o proyectados por terceros públicos o privados dentro del territorio y en sus áreas contiguas. Determinación de obras, proyectos o actividades legales o ilegales que afecten el territorio y Una relación de los cultivos, plantaciones, bienes e infraestructura afectada por los hechos.</p>
Ley 1561 de 2012	Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición. Quien pretenda obtener título de propiedad sobre un inmueble rural mediante el proceso verbal especial establecido en la presente ley, deberá demostrar posesión material, pública,		<p><u>Desincentiva:</u> Para efectos de la presente ley, también se entenderá por posesión material sobre un inmueble rural, la explotación económica, la vivienda rural y la conservación ambiental, certificada por la autoridad competente.</p>

	pacífica e ininterrumpida por el término de cinco (5) años para posesiones regulares y de diez (10) años para posesiones irregulares, sobre un predio de propiedad privada cuya extensión no exceda la de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF), establecida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) o por quien cumpla las respectivas funciones.	
N.R	No relacionada.	

Tabla 4 Leyes que aportan en la promoción de sistemas sostenibles de producción y relación con la deforestación

Fuente: Camacho, A. 2014 elaboración propia con base en el marco normativo nacional.

Adicionalmente, en la actual coyuntura se encuentra en consulta con pueblos étnicos el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural cuyo fin reza: “En desarrollo de los artículo 1, 64, 65, 66 y 334 de la Constitución Política las disposiciones, normas, mecanismos y procedimientos contenidos en esta Ley están orientados a fomentar el desarrollo rural con un enfoque territorial que lleve a mejorar el bienestar de la población”¹⁵ de lo cual se infiere que de ser sancionada reemplazará la ley 101 de 1993 (reglamentaria de los art. 64, 65 y 66 CP). Este Proyecto de Ley contempla un grupo de políticas -para el desarrollo rural, para el desarrollo productivo y para aumentar la formación de capital físico, humano y social – y un conjunto de instrumentos para su operación.

48

Este proyecto de Ley permite que se titulen baldíos al interior de la Zona de Reserva Forestal sin necesidad de realizar la sustracción del área, permite también que el Ministerio de Agricultura solicite la sustracción de áreas para destinarlas libremente a actividades agropecuarias.

De otro lado, se encuentra en preparación el PND a partir del Programa de Gobierno¹⁶ titulado “Colombia La Paz Ya Viene, Plan de Gobierno Las Ideas de Todos”, el que debe ser aprobado a más tardar el 7 de mayo de 2015. Este programa de gobierno plantea en su capítulo sobre un país moderno, emprendedor y sostenible las estrategias: *vamos por la recuperación del agro y mejor medio ambiente, cuidando el futuro.* En la parte agropecuaria se destacan las siguientes propuestas:

- Inversión en bienes públicos rurales (vías, adecuación de tierras, riego, electrificación, vivienda, educación)
- Aceleradores de inversión: asociatividad, agregación de valor, crédito para toda la cadena productiva, zonas de desarrollo empresarial (altillanura), reestructuración del crédito, fortalecimiento de la comercialización, mejoramiento de la sanidad, reducción de la intermediación y estabilidad jurídica (tierras, catastro, etc.).

¹⁵ Además del artículo 64, 65, 66 de la CP, este PL se enmarca en los artículos 1 y 334 los cuales disponen: art. 1. Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo la solidaridad de las personas que la integran en la prevalencia del interés general; y art. 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano...

¹⁶ Consultado en línea [www.juanmanuelsantospresidente.com] en fecha 12 de agosto de 2014



Ilustración 8 Ejes articuladores PND 2014-2018.

Fuente: Diálogo regional para la construcción del PND 2014 – 2018.

[<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Presentaciones/ENCUENTRO%20REGIONAL%20NEIVA%2005112014.pdf>]

Según el DNP, por primera vez en el país se construirá el PND con las regiones. Así entonces el enfoque territorial identifica regiones que se caracterizan por condiciones similares. La amazonía, hace parte de la región Sur de Colombia, cuyo eje articulador es el desarrollo del campo y la conservación ambiental (ver Ilustración 8).

49

En materia de medio ambiente se resalta:

- Economía verde: incentivos financieros y tributarios encaminados a impulsar las empresas que generen beneficios ambientales como la reforestación, restauración, ecoturismo y la biotecnología.
- Visión estratégica de la Amazonía: para el 2018 se reducirá a cero la deforestación en la Amazonía al *estabilizar la colonización* (subrayado fuera de texto) y fortalecer a los gobiernos locales de las comunidades indígenas, y el sistema regional de áreas protegidas.

En cuanto a los proyectos de ley en preparación, se destaca el que crea y desarrolla las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico, y adiciona el artículo 52 y se interpreta el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 (ver texto completo en el Anexo IV en documento aparte), el cual se encuentra en su primera versión para discusión¹⁷.

En el artículo 1º., se define “Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico son áreas geográficas aisladas de los centros urbanos más significativos; demandan elevados costos de adaptación productiva; tienen baja densidad poblacional y altos índices de pobreza; carecen de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos, y, por sus características agrológicas y climáticas, resultan inapropiadas para desarrollar unidades de

¹⁷ Se debe recordar que los proyectos de ley deben cumplir su trámite en máximo dos legislaturas. Cuando un proyecto de ley no hubiere completado su trámite en una legislatura y que hubiere recibido primer debate en alguna de las Corporaciones (Cámara y Senado), continuará su curso en la siguiente legislatura en el estado en el que se encuentre. (Artículo 162 de la Constitución Política de Colombia).

producción familiar”, situación que puede sintetizar la de muchas zonas del país, sin embargo hay que tener en cuenta que otra característica que confluye en gran proporción en las zonas marginadas del país es su gran riqueza natural siendo éstas áreas ricas en bosques, fuentes de agua y biodiversidad entre otras.

La exposición de motivos aduce que Colombia, es uno de los seis países con oportunidades de expansión de su frontera agrícola al establecer que “Es indudable que la Altillanura, como la última frontera agrícola del país representa una oportunidad inigualable para contribuir a la seguridad alimentaria mundial, pues según la FAO, son pocos los países que reúnen las condiciones para aumentar la frontera agrícola. De hecho, son únicamente 6 los países que cuentan con tales condiciones, no solo climáticas y de composición de suelos, sino principalmente de extensión: Colombia, Angola, Congo, Sudán, Argentina y Bolivia, los cuales contienen cerca del 68% de la tierra que podría ingresar a la producción agrícola mundial bajo esta nueva modalidad de producción (subrayado fuera de texto), de lo anterior se puede colegir que el país está decidiendo ampliar la frontera agrícola sobre zonas no aptas para actividades agropecuarias lo cual propiciará otra colonización dirigida y con ello la degradación de las zonas del país que deben reservarse para la conservación y provisión de bienes y servicios ecosistémicos.

Aduce el título del proyecto de ley que se adicionará el artículo 52 y se interpreta el artículo 72 de la ley 160 de 1994, parte de los cuales se extrae en el cuadro de texto siguiente, artículos cuyos mecanismos propenden evitar la concentración de la propiedad, sin embargo deberá analizarse con cautela ya que el proyecto planteado no estipula nada complementario en favor de la extinción de dominio y al contrario podría entenderse que las nuevas formas de asociación podrían llevar a la acumulación de predios baldíos de la nación por un determinado propietario bien sea persona natural o jurídica o bajo alguna otra denominación empresarial.

50

ARTÍCULO 52.- Establécese en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo primero de la Ley 200 de 1936, durante tres (3) años continuos [explotación económica positiva del predio], salvo fuerza mayor o caso fortuito, o cuando los propietarios violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente, o cuando los propietarios violen las normas sobre zonas de reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios o distritos con más de 300.000 habitantes. También será causal de extinción del derecho de dominio la destinación del predio para la explotación con cultivos ilícitos...

ARTÍCULO 72.- No se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional.

Sobre el particular se debe revisar el artículo 9 sobre aportes de predios baldíos para la realización de proyectos, que si bien el proyecto de ley acoge la figura de predios no traslaticios, anota lo siguiente “Los gestores solo podrán adquirir o recibir en aporte predios inicialmente adjudicados como baldíos si, habiéndole ofrecido al propietario la posibilidad de asociarse al proyecto productivo sin desprenderse del derecho de dominio, éste decide de todos modos vender el terreno o darlo en aporte”. La interpretación de este articulado puede potenciar las asimetrías del

mercado por varias razones: (1) los campesinos no cuenta con la misma información ni la misma capacidad de negociación que los gestores, (2) el campesino podría, en virtud de asegurar su asociatividad, estar dispuesto a “aportar su predio” cediendo el dominio del mismo, (3) agravaría la concentración de la propiedad y el conflicto de uso del suelo, promoviendo la incorporación de territorios que deben ser reservados para sistemas de conservación sostenibles (o reservados para figuras de compensación o PSA) a actividades extractivistas de corte empresarial agrícola o pecuario.

Decretos

En el ámbito de los decretos, [Orrego-Ortíz, et.al] en tanto son disposiciones administrativas y reglamentarias, su jurisdicción corresponde al ejecutivo y órganos autónomos independientes pues el decreto es la forma como el Ejecutivo interviene en el sistema normativo. Los decretos pueden ser sectorizados en dos grupos, con sus divisiones: los decretos de contenido legislativo (decretos leyes, decretos legislativos y decreto del plan nacional de desarrollo, decretos estatutarios, decretos autónomos o reglamentos constitucionales) y los de contenido administrativo (decretos reglamentarios, decretos que desarrollan leyes marco y decretos ejecutivos), sin embargo al no pretender aquí un examen de constitucionalidad de estas disposiciones, solamente se mencionará el alcance de las dos tipologías de decretos que se evidencian en el listado anexo:

Dentro de los 47 decretos estudiados para el sector agropecuario, se encontraron tres decretos con fuerza de ley relativos uno a la restitución y reparación de comunidades negras y raizales, otro a la restitución de derechos territoriales de las comunidades indígenas y el último a la restitución territorial de derechos del pueblo gitano, los otros podría clasificarse en decretos administrativos.

51

Explícitamente, los decretos administrativos hacen mención a productos como leche, cacao en lo referente al establecimiento de arancel de importación y modificación del Fondo de estabilización de precios, respectivamente.

En la intencionalidad de los decretos, se destaca además el fomento a procesos de asistencia técnica a través de diversas instancias como consejos y comités de gestión agroempresarial (D-2980/2004) y la reglamentación de las organizaciones de cadena del sector (D-3800/2006), este último es fundamental para consolidar las organizaciones de cadena y representa una oportunidad normativa para estructurar las cadenas que aún no se han formalizado, las cuales se listan más adelante.

Para el sector pecuario específicamente se encontró un conjunto de normas¹⁸ cuyo énfasis es la identificación e información de ganado bovino, sanidad e inocuidad, reglamentos técnicos para la comercialización y en general para la regulación de aspectos administrativos de post cría y levante.

¹⁸ Ley 395 de 1997, Ley 914 de 2004, Ley 1375 de 2010 (inexequible), , 5 decretos, 20 resoluciones del MADR básicamente para normalización en el marco del sistema de identificación de ganado, 19 resoluciones del ICA para identificación de ganado, movilización y transporte y sanidad animal, 2 resoluciones del Ministerio de Transporte, 3 documentos CONPES relacionados con la inocuidad alimentarias y la inocuidad de la cadena de carne y leche y 2 Sentencias sobre el sistema de identificación de ganado bovino.

Es de especial importancia el Decreto 616 de 2006¹⁹ por el cual se expide el Reglamento Técnico sobre los requisitos que debe cumplir la leche para el consumo humano que se obtenga, procese, envase, transporte, comercialice, expenda, importe o exporte en el país ya que el mismo será aplicable para todo el territorio nacional y para todas las unidades de producción independientemente de su tamaño y el decreto 1880 de 2011 por el cual se señalan los requisitos para la comercialización de leche cruda para consumo humano directo en el territorio nacional. En este conjunto de decretos subyace el interés nacional por evitar los peligros que se pueden encontrar en la leche cruda, como los biológicos y químicos; los cuales dependen en gran parte de una inadecuada manipulación e inapropiadas prácticas de manufactura, de ordeño y ganaderas, entre otras. Como estrategia, estos decretos ordena la definición de un Plan de reconversión que debe ser aprobado por la secretaría de salud municipal, no obstante en aquellas zonas del país en donde no se pueda consumir leche higienizada por dificultades de acceso, el ICA autorizará la comercialización de leche cruda previa solicitud del alcalde.

En cuanto a la formalización de las cadenas, el Sistema de información de gestión y desempeño de organizaciones de cadenas – SIOC registra solamente las que pueden ser consideradas commodities:

Cadena	Organización
Cacao	<p>Actores: Eslabón industrial (productores de chocolates y confites); Eslabón comercial (acopiadores regionales, grandes superficies, distribuidores de chocolates, exportadores de semi-elaborados y exportadores de grano); Eslabón de producción primaria (productores de cacao en grano).</p> <p>Formalización: Resolución 00329 noviembre 2009 de MADR de Reconocimiento de la organización de cadena.</p> <p>Instrumentos: Acuerdo Nacional de Competitividad en octubre de 2001</p> <p>Instancias (toma de decisiones) Consejo Nacional Cacaotero, creado en febrero de 2002 integrado por representantes de Casa Luker, Compañía Nacional de Chocolates, Chocolate Gironés, Fedecacao, la Andi y apoyo de las instituciones del sector público y entes de investigación. Se resalta que ya se encuentra inscrita ante el MADR mediante el</p> <p>Núcleos prioritarios: Huila- Tolima; Santander- Norte de Santander; Antioquia – Eje Cafetero; Costa Atlántica; Meta y Occidente.</p>
Forestal	<p>Actores: Eslabón industrial: transformadores de productos en segundo grado, tales como muebles, tableros aglomerados, contrachapados y otros, madera pre-dimensionada y tableros de partículas. FEDEMADERAS Eslabón comercial: comercializadores nacionales integrados principalmente por depósitos de maderas, aserraderos y comerciantes informales y a nivel internacional, las comercializadoras internacionales de</p>

¹⁹ Modificado mediante los Decretos 2838 de 2006, 2964 y 3411 de 2008, con el propósito de cumplir los requisitos allí establecidos, definiendo planes de reconversión como estrategia para sustituir la comercialización de leche cruda y leche cruda enfríada para consumo humano en el territorio nacional, señalando plazos procedimientos para evaluar, aprobar e implementar los citados planes y estableció zonas especiales, en sitios que por sus condiciones de accesibilidad geográfica y disponibilidad no pueden comercializar leche higienizada.

	<p>productos de segundo grado de trasformación y madera pre-dimensionada Eslabón primario: productores forestales o reforestadores</p> <p>Instrumentos: Acuerdo Nacional de Competitividad para la Cadena suscrito en 1998, actualizado en 2003 y en 2011, como el Acuerdo Nacional de Competitividad para la Cadena Productiva Forestal, Madera, Tableros, Muebles y Productos de Madera.</p> <p>Núcleos Núcleos forestales de Córdoba, Antioquia, Caldas, Orinoquía, Magdalena Bajo, los que cuentan con su respectivo Acuerdo Regional actualizado y comités operando. Además se cuenta con núcleos forestales en Santander-Norte de Santander-Sur del Cesar-Sur de Bolívar; Valle-Cauca; Tolima, Cundinamarca, Boyacá y Guajira.</p>
Leche	<p>Actores El CNL está conformado actualmente por 5 gremios del sector lácteo y 3 Ministerios. ANALAC y FEDEGAN, representan a los productores de leche, FEDECOLECHE a las cooperativas lecheras, ASOLECHE y la ANDI, a la industria láctea, y por parte del gobierno están los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio Industria y Turismo, y Protección Social.</p> <p>Formalización Resolución 082 de 2011 del MADR. Reconocimiento de CNL como la Organización de Cadena del Sector Lácteo</p> <p>Instrumentos Acuerdo de Competitividad en julio de 1999 Nuevo Acuerdo de Competitividad a 2015 en 2010 Conpes 3675 de 2010. Política Nacional para el fortalecimiento del sector lácteo colombiano</p> <p>Instancias Consejo Nacional Lácteo (CNL), como organismo asesor del gobierno en materia de política lechera (Resolución 0076 de 1999 del MADR). Unidad de Seguimiento de Precios de Leche – USP (como órgano asesor del Gobierno Nacional en materia de política lechera)</p> <p>Núcleos Existen comités de cadena regionales integrantes del CNL</p>
Caucho Natural	<p>Actores La Cadena Productiva del Caucho Natural y su Industria, está conformada por los eslabones de producción primaria, transformadores, comercializadores e industriales.</p> <p>Formalización Resolución 175 de 2012 del MADR.</p> <p>Instrumentos: Acuerdo Sectorial de Competitividad del 21 de noviembre del 2002 Acuerdo Nacional de Competitividad Plan de Acción</p> <p>Instancias: Consejo Nacional del Caucho y su Industria, como organismo asesor del Gobierno Nacional en materia de política del subsector cauchero, con representantes de los eslabones a través de la Confederación Cauchera Colombiana -CCC-, ASOCOLCAUCHOS, Goodyear de Colombia y un integrante de los comités regionales establecidos. Adicionalmente, la cadena cuenta con el apoyo institucional del sector público y entidades de investigación.</p> <p>Núcleos: Los núcleos priorizados por el Consejo son: Magdalena Medio Santandereano, Magdalena Centro; Cordón Cauchero-Cacaotero (Antioquia y Córdoba); <u>Amazonia (Caquetá, Guaviare y Putumayo); Orinoquia (Meta y Vichada) y Zona Marginal Cafetera.</u></p>
Cárñica	Actores:

	<p>La cadena de ganado de carne bovino está conformada por los siguientes eslabones: proveedores de insumos, productores primarios, comerciantes de ganado en pie, plantas de sacrificio, distribuidores mayoristas, industria procesadora, distribuidores minoristas y consumidores.</p> <p>Formalización: Resolución 0049 febrero 21 de 2011 de MADR. Reconocimiento de la cadena cárnica bovina.</p> <p>Instrumentos: Acuerdo de Competitividad de la Cadena Cárnica de Bovino-2003, Plan de modernización tecnológica para la productividad y competitividad en el mercado interno y externo de la ganadería,</p> <p>Instancias: El Consejo de la cadena está integrado por representantes de Fedegan, Acinca, Asocárnica, Fedefondos, Asosubastas, Andi, Unaga y es apoyado por las instituciones del sector público y de los entes de investigación.</p>
--	---

Tabla 5 Síntesis de la estructura de las cadenas priorizadas

Fuente: Camacho, A. 2014, elaboración propia con base en SIOC en línea 2014

La cadena de frutos amazónicos no está registrada en el portafolio anterior reportado por el MADR como cadena inscrita, sin embargo se encuentran estudios realizados por Corpoica – Pronatta en el 2001 y por Biocomercio en 2004 que analizan esta cadena como resultado de las fuerzas del mercado. Igualmente se registran proyectos recientes como Fortalecimiento de la cadena de frutos amazónicos mediante el manejo y aprovechamiento sostenible de tres especies promisorias, por comunidades locales del sur del trapezio amazónico- 2013, reportado en el sitio web del Sinchi.

El nivel resolutorio, se relaciona con las decisiones emanadas de un servidor público en el ámbito de sus funciones por lo tanto es abundante. Estas decisiones resuelven aspectos de mercado (precios, volúmenes, importación, exportación) y en general otros aspectos administrativos de las entidades encargadas de la ejecución de la política como sanidad e inocuidad en el caso de ICA.

Algunas relacionadas con las cadenas priorizadas para Caquetá y Guaviare emitidas por el MADR son:

1. Resolución No. 000471 de 2013. Por la cual se señala el precio de Referencia para la liquidación de la Cuota de Fomento Cauchero para el primer semestre del año 2014
2. Resolución No. 000469 de 2013. Por la cual se señala el Precio de Referencia para la liquidación de la Cuota de Fomento Cacaotero para el primer semestre de 2014.
3. Resolución No. 000386 de 2013. Por la cual se determinan los valores promedio regional de los costos totales netos de establecimiento y mantenimiento por hectárea de bosque plantado, se fija la cuantía máxima porcentual que se reconocerá por concepto de Certificado de Incentivo Forestal y se fija el Incentivo por árbol, para el año 2014
4. Resolución No. 000295 de 2013. Por la cual se designan los representantes de los Productores, Vendedores y Exportadores de Cacao para la conformación del Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Cacao durante el periodo 2013 - 2015.
5. Resolución No. 000229 de 2013. Por la cual se señala el Precio de Referencia para la liquidación de la Cuota de Fomento Cacaotero.

Bosques y Recurso Forestal

Aunque el marco normativo nacional relacionado con la protección de los bosques data de los años 40 del siglo pasado²⁰ y es igualmente abundante como el agropecuario, es la Ley 2a. de 1959 sobre Reservas Forestales Nacionales la que puede considerarse como el gran marco normativo de la economía forestal, la protección de suelos y la vida silvestre. Más tarde, el Decreto Ley 2811 de 1974 involucra disposiciones en temas relacionados con su administración, manejo, conservación, aprovechamiento e industrialización.

Como estímulo a las actividades de reforestación a través de incentivos o reconocimientos económicos se expide la Ley 139 de 1994 con la cual se establece el Certificado de Incentivo Forestal (CIF) y sus Decretos reglamentarios 1824 de 1994 y 900 de 1997, éste último reglamentario del CIF de Conservación en donde se establece un reconocimiento por los costos directos e indirectos en que incurre un propietario por conservar en su predio ecosistemas naturales boscosos poco o nada intervenidos, cuyo valor se definirá con base en los costos directos e indirectos por la conservación y la disponibilidad de recursos totales para el incentivo. Define como Ecosistema natural boscoso: Concepto que comprende un sistema ecológico poco o nada afectado por el hombre, compuesto predominantemente por vegetación arbórea y elementos bióticos y abióticos del medio ambiente que se influencian mutuamente.

En términos de uso y administración del recurso se expidió el Decreto 1791 de 1996 sobre régimen de aprovechamiento forestal, la resolución 1367 de 2000 sobre exportación e importación, el Decreto 309 de 2000 sobre investigación forestal.

El Decreto de régimen de aprovechamiento forestal establece en su Art. 2: Objetivo: Regular las actividades de la administración pública y de los particulares respecto al uso, manejo, aprovechamiento y conservación de los bosques y la flora silvestre con el fin de lograr un desarrollo sostenible.

55

Art: 4: Los diversos usos a los que se puede destinar el recurso estarán sujetos a las siguientes prioridades generales, que podrán ser variadas en su orden de prelación, según las consideraciones de orden ecológico, económico y social de cada región:

- a) La satisfacción de las necesidades propias del consumo humano;
- b) La satisfacción de las necesidades domésticas de interés comunitario;
- c) La satisfacción de las necesidades domésticas individuales;
- d) Las de conservación y protección, tanto de la flora silvestre, como de los bosques naturales y de otros recursos naturales renovables relacionado con estos, mediante la declaración de las reservas de que trata el artículo 47 del Decreto - ley 2811 de 1974, en aquellas regiones donde sea imprescindible adelantar programas de restauración, conservación o preservación de estos recursos;
- e) Las de aprovechamiento sostenible del recurso, realizadas por personas naturales o jurídicas, pública o privadas, de conformidad con los permisos, autorizaciones, concesiones o asociaciones otorgados por la autoridad competente;
- f) Las demás que se determinen para cada región.

Art. 5: Las clases de aprovechamiento forestal son: a) Únicos, b) Persistentes y c) Domésticos.

²⁰ <https://www.siac.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=690&conID=1047>

Recientemente, el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 establece la necesidad de reglamentar la Ley 2a de 1959 en aras de su zonificación, previa realización de estudios técnicos. Este proceso lo viene adelantando la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA. En paralelo se han expedido las siguientes resoluciones sobre sustracciones a la misma:

Resolución 526 de 2012 en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social.

Resolución 629 de 2012: Para programas de reforma agraria y desarrollo rural y para la restitución de tierras a víctimas.

Resolución No 1527 de 2012: Señala las actividades de bajo impacto ambiental, que además generan beneficio social, de manera en que se puedan desarrollar en las áreas de reserva forestal.

La resolución 1925 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de 2013 define la zonificación y ordenamiento de la reserva de la amazonía para los departamentos de Caquetá, Guaviare y Huila.

En el marco internacional se cuentan:

Convenio Internacional de Maderas Tropicales, ley 464 de 998. Proporcionar un marco eficaz para la consulta, la cooperación internacional y la elaboración de políticas entre todos los miembros en relación con todos los aspectos pertinentes de la economía mundial de la madera. Aumentar la capacidad de los miembros para aplicar una estrategia para conseguir que para el año 2000 las exportaciones de maderas tropicales y productos de estas maderas provenga de recursos forestales ordenados de forma sostenible;

-
- 56
- Convenio de Diversidad Biológica. Ley 165 de 1994. El artículo 8 del Convenio, compromete a cada país contratante a la conformación de un sistema de áreas protegidas, hoy considerado el instrumento más importante para la conservación in situ de la biodiversidad (UAESPNN, 2008).
 - Convención Marco de Cambio Climático (UNFCCC). Ley 164 de 1994.
 - Convención de las naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD). Ley 46 de 1998.
 - Convención Internacional sobre Comercio de Especies en Peligro (CITES). Ley 17 de 1981.
 - Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional (RAMSAR). Ley 357 de 1997.

La base política y normativa es amplia sobre el tema forestal en Colombia, sin embargo como en otros aspectos de interés público, la proliferación de normas no se han constituido en un marco regulatorio adecuado para el recurso por varias razones²¹; de un lado, al ser Colombia un país con

²¹ Para Ucrós, op.cit. El marco normativo ambiental, y especialmente el marco normativo forestal, es desordenado y las disposiciones muy numerosas, lo que determina una falta de coherencia en los conceptos jurídicos y técnicos en cuanto a definiciones, criterios y conceptos. No hay claridad acerca de la vigencia de las normas forestales, ya que no se han hecho las derogatorias expresas en las normas que modifican otras

extensiones considerables con cobertura boscosa, tradicionalmente considerada no rentable o no productiva, la visión en general en que éstas áreas pueden ser incorporadas al modelo productivo y transformador, especialmente de sectores como el agrícola y pecuario y el sector minero, en los cuales los productos y rendimientos son tangibles en términos del mercado. El resultado inmediato es la sustracción de zonas de reserva forestal de la Ley 2^a para otros desarrollos considerados más productivos.

De otro lado, los procesos colonizadores han generado mayor tensión en las zonas boscosas, por varios aspectos, uno de ellos es que se constituyen en zonas de borde del país o alejadas de las zonas con mayor dinámica poblacional y productiva lo cual garantiza de alguna manera la permanencia en estos predios y el emprendimiento de un nuevo proyecto de vida para las poblaciones expulsadas de otras áreas. Los patrones colonizadores también han sido generados por señales confusas de las políticas públicas, por ejemplo “Al llegar a algún lugar, la primera demostración del perfecto campesino en Colombia es la tumba del bosque y la quema del suelo para preparar la tierra para los cultivos. Esta práctica ha tenido tanta trascendencia en la cultura colombiana que hasta algunas normas jurídicas de gran importancia para el país requieren que para la adjudicación de terrenos baldíos sea necesario demostrar la implantación de cultivos en el área solicitada (Ley 200 de 1936, actualmente vigente)”.[Ucrós, circa 2011].

La anterior puede ser una interpretación errada de la citada Ley, pues esta menciona:

ARTICULO. 9.- Es prohibido, tanto a los propietarios particulares como a los cultivadores de baldíos talar los bosques que preserven o defiendan las vertientes de agua, sean éstas de uso público o de propiedad particular y que se encuentren en la hoya o zona hidrográfica de donde aquellas provengan.

57

En las hoyas o zonas a que se refiere esta disposición, sólo podrán hacerse desmontes, previo permiso otorgado por el Gobierno, con conocimiento de causa y siempre que las obras que vayan a realizarse no perjudiquen el caudal de las aguas respectivas.

La contravención a lo dispuesto en este Artículo, acarreará al responsable una multa de veinte pesos (\$20.00) a doscientos pesos (\$200.00), que impondrá la autoridad policial más inmediata al respectivo lugar, de oficio o a petición de parte interesada y la obligación de replantar los árboles destruidos.

ARTICULO. 10.- El gobierno procederá a señalar las zonas dentro de las cuales deben conservarse y repoblar los bosques, ya sea en baldíos o en propiedad particular, con el fin de conservar o aumentar el caudal de las aguas.

Queda facultado el Gobierno para señalar en terrenos baldíos zonas de reserva forestal y para reglamentar el aprovechamiento industrial de los productos forestales que estime convenientes ya sea en terrenos baldíos o en propiedad particular, así como para señalar las sanciones en que incurran los contraventores a las disposiciones que dicte en desarrollo de lo establecido en este Artículo.

normas existentes. Esto ha generado un caos en las entidades públicas que se ha extendido a los particulares al momento del cumplimiento de requisitos y procedimientos.

ARTICULO. 13.- Con el fin de evitar la destrucción de los bosques en donde predominen maderas aprovechables comercial o industrialmente, se autoriza al Gobierno para que, previo estudio técnico, a petición del interesado o de oficio, pueda señalar las extensiones de bosques de dominio privado que deban reservarse.

ARTICULO. 14.- Se reputan como terrenos cultivados aquellos en que se haga replantación de bosques, en los que prevalezcan maderas de construcción u otros productos forestales que se estén aprovechando comercial o industrialmente, y las plantaciones que constituyen los bosques nacionales, de acuerdo con las leyes, cualquiera que sea su extensión.

Por tanto, lo que consigna la ley es la protección del bosque pero puede generarse una errada interpretación en relación con los requisitos para titulación pues aunque la norma establece que la explotación económica del predio a titular debe corresponder a la aptitud de la tierra, también se debe demostrar que tiene bajo producción económica las (2/3) dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita (Art. 69 Ley 160 de 1994 y Art.8 Decreto 2664 de 1994)²². Lo que generalmente ha derivado en que solo se constata que está en explotación más no que ésta sea adecuada.

Expresamente, el Decreto 2664 de 1994 establece:

c) La clase de explotación del predio, señalando si ésta es adelantada directamente por el peticionario a sus expensas, con indicación de la porción ocupada o cultivada y la inculta, su grado de conservación, naturaleza de los cultivos, edificaciones, número y clase de ganados, extensión y estado de los cerramientos y demás mejoras instaladas en el fundo;

d) La explotación adelantada en el inmueble, para determinar si corresponde a la aptitud agropecuaria de los suelos que se establezca en la diligencia. Cuando la explotación económica adelantada sobre el terreno baldío no corresponda a la aptitud de los suelos que se establezca en la inspección ocular, se dejará constancia de ello en el expediente y se ordenará suspender el procedimiento, hasta que el peticionario adopte un plan gradual de reconversión. Si el concepto de la entidad correspondiente del Sistema Nacional Ambiental fuere desfavorable, se archivará el expediente.

El anterior cuerpo normativo debe ser reforzado, visibilizado e instrumentado a través de la elaboración de un *Manual Operativo para la Titulación de Tierras Baldías en Colombia* que debe ser difundido, conocido y aplicado por todo el cuerpo institucional responsable de la titulación de baldíos en el país y no debe dejarse margen a interpretaciones particulares y aleatorias. Es necesario mencionar, que una adecuada titulación de tierras baldías en Colombia requiere del *inventario de baldíos nacionales*.

²² Consultado en la página web <http://www.incoder.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=869&conID=292> en la sección sobre Titulación de Baldíos. 12 de octubre de 2014.

De otro lado el Estado, al posicionar la mirada del desarrollo sobre áreas de vocación fundamentalmente boscosa para usos alternativos como los mineros, se genera igualmente grandes flujos de población foránea en torno al nuevo desarrollo productivo, atraídos por las expectativas de ocupación, que a la postre terminan presionando más el territorio boscoso con su consecuente pérdida de cobertura no solo por el inherente al emprendimiento sectorial sino el asociado a la presión del aumento de la población consecuente.

Otras iniciativas, derivadas del enfoque de desarrollo sostenible, cuya intención ha sido generar modelos de producción adecuados con el entorno natural, igualmente pueden constituirse en aliento para aumentar la presión sobre las zonas boscosas en aras de la captación de recursos y subsidios para desarrollos productivos en zonas de fragilidad ambiental.

Para Ucrós, op.cit, la política y los programas forestales en Colombia se caracterizan por su rigidez y falta de consulta, afirma que “la gestión de los bosques naturales es muy insuficiente, y las únicas acciones relevantes son las que lleva a cabo la Unidad Administrativa Especial en cuanto a la conservación y manejo de los recursos forestales. Sin embargo, no se ha combatido la explotación forestal ilícita porque es un problema que está fuera del ámbito de competencia de la Unidad”

En este contexto, analizado constantemente por diversos actores, el fenómeno de la madera ilegal es uno de los principales cuellos de botella para el sector, dado que no parece haber ni solución en el territorio ni claridad en la competencia para controlarlo. La falta de gobernabilidad y de monitoreo de los bosques en Colombia son elementos que propician en buena medida la ilegalidad de un recurso que paradójicamente cuando está inmerso en la legalidad como bosque natural es completamente subvalorado o sin valor para el mercado (los predios con bosque natural no se transan de igual manera que los predios que no tiene este “impedimento” productivo) pero que cuando es extraída de forma ilegal como madera pasa a ser altamente rentable. Lo anterior puede indicar que en términos de política pública el sector forestal cuenta con un marco normativo y regulatorio obsoleto para la dinámica que se vive en los territorios.

59

Es urgente fortalecer la capacidad institucional para el monitoreo de los bosques de tal forma que se pueda establecer el comportamiento de las masas boscosas, bien desde el punto de vista de su pérdida, recuperación o cambio de composición, así como las funciones relacionadas con la vigilancia de la legalidad en los diferentes eslabones de la cadena comercial, desde la extracción del producto hasta la fabricación del producto final. Para el logro de este objetivo, es necesario generar capacidad técnica en el conocimiento del recurso como: especies naturales, especies introducidas, especies amenazadas, volúmenes permitidos, marco normativo de la interdicción, etc.

Seguridad Alimentaria

El Documento CONPES SOCIAL 113, contiene la Política de Seguridad Alimentaria (PSAN) para el país. Se Entiende por seguridad alimentaria ((Ministerio de Salud y Protección Social, 2013) “disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa”. Este

Conpes, recomienda, entre otras medidas, promover y apoyar la elaboración o reformulación de planes departamentales, distritales y municipales de seguridad alimentaria y nutricional, mediante los cuales se implementará la Política de SAN. Para ello se propiciará el fortalecimiento de la capacidad técnica y de gestión de las entidades territoriales, impulsando una visión integral y multisectorial y para ello estableció directamente:

Solicitar a las entidades territoriales:

- Implementar la Política, en el marco del PNSAN 2008-2017, mediante la formulación de planes departamentales, distritales y municipales de seguridad alimentaria y nutricional, acorde con los diagnósticos locales disponibles y las líneas de política definidas en el presente documento Conpes Social.

En atención a este mandato, los departamentos y algunos municipios cuenta con su Plan de Seguridad alimentaria y nutricional, sin embargo, en Planes como el de departamento del Caquetá es necesario profundizar en la producción de la canasta o productos de pan coger para el abastecimiento de la familia predial ya que el Plan vigente a 2020 (Gobernación del Caquetá, 2012) cuenta en sus estrategias de disponibilidad y acceso con direccionamientos específicos para orientar la diversificación productiva en finca.

Grupos Étnicos

60

En Caquetá y Guaviare se encuentra una importante presencia de grupos indígenas, según INCODER, 2014, estos departamentos cuentan con 67 resguardos constituidos que ocupan 2.574.740,86 ha con una población de 8.541 personas que conforman cerca de 1.800 familias.

Departamento	No. de resguardos	Total personas constitución y ampliación	Total familias constitución y ampliación	Total área constitución y ampliación (ha)	Participación por número de resguardos (%)	Participación por área (%)
Caquetá	43	4.180	871	681.081,1333	6,01%	2,12%
Guaviare	24	4.361	867	1.893.659,7288	3,36%	5,88%

Tabla 6 Resguardos Indígenas en Caquetá y Guaviare

Fuente: INCODER, 2014 Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos.

Según la Subgerencia de Asuntos Étnicos del Incoder, en los resguardos de la Amazonía, la vocación de uso del suelo es mayoritariamente de conservación, con un 68,6%, seguido por áreas forestales y agroforestales, lo cual indica que estas áreas tienen un alto potencial para proteger las áreas de bosque natural (conservación) y desarrollar proyectos agroforestales que permitan generar ingresos en el mercado de la madera y de otro lado mantener la seguridad alimentaria del resguardo con el establecimiento de arreglos productivos que incluyan especies maderables y productos agrícolas de pan coger.

Vocación de uso del suelo en resguardos Región Amazonía

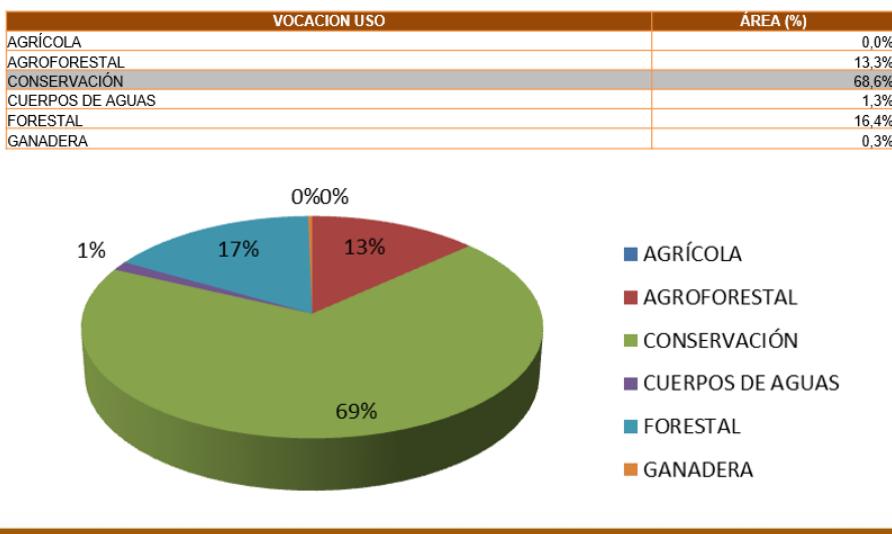


Ilustración 9 Vocación de uso del suelo de los resguardos de la Amazonía

Fuente: INCODER, 2014 Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos.

En estos dos departamentos no hay títulos colectivos de comunidades negras vigentes ni en solicitud.

El marco normativo aplicable a las comunidades indígenas es bastante amplio, con Leyes como la 89 de 1890 (Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada) bastante obsoleta pero que aún está vigente, la Constitución Política con varios artículos relacionados con la autonomía y los derechos de los pueblos indígenas y otras leyes sobre el reconocimiento como entidades territoriales homólogas a los municipios, transferencias de la nación y formas de asociación entre otras.

61

Es necesario profundizar sobre el marco normativo aplicable a los usos del territorio indígena y a los instrumentos de política dirigidos a estas áreas especiales.

Zonas de Reserva Campesina

Según (ILSA, Incoder, 2012), las comunidades campesinas colombianas y sus organizaciones han adoptado la figura de las Zonas de Reserva Campesina, ZRC, como el instrumento más adecuado para garantizar sus derechos, especialmente al territorio, a la tierra y a la seguridad jurídica de su tenencia cuyo respaldo constitucional reposa en la protección de los derechos humanos. Las ZRC se crean con la Ley 160 de 1994, en el capítulo XIII “Colonización, Zonas de Reserva Campesina y Desarrollo Empresarial” y se ha reglamentado como figura a través del Decreto 1777 de 1996, del Acuerdo 024 de 1996 y Acuerdos de la Junta Directiva del Incora.

Sobre su finalidad, citando a España y Fajardo, el mismo documento (ILSA, Incoder, 2012) establece que en la ley y sus desarrollos, la figura se entiende como una herramienta para delimitar la propiedad de la tierra, y estabilizar a campesinos y colonos en zonas de amortiguación

de parques naturales y reservas forestales (España, 2001), siendo así concebida en su origen como una estrategia productiva y ambiental (Fajardo, 2000).

Como figura, las ZRC han sido ampliamente documentadas en el contexto social y político, ya que a partir de ellas la ley pretende eliminar la concentración de la propiedad, fomentar la propiedad campesina y designar a la población campesina como preferente para la titulación de baldíos, no obstante, esta figura ha suscitado amplios debates en el ámbito nacional ya que a ella se han opuesto diversas corrientes políticas y económicas básicamente con argumentos relacionados con el conflicto interno del país y consecuencia de ello ha sido el rezago en la atención gubernamental así como la cancelación de la creada en Antioquia y Bolívar en 2003 pero reactivada en 2013. A la fecha, se encuentran seis zonas activas en el país, de las cuales las más antiguas constituidas en 1997 se encuentran en Caquetá y Guaviare:

Departamentos	Zona Geográfica	Resolución constitución y fecha	Extensión hectáreas	Población	Estado
CUNDINAMARCA	MUNICIPIO DE CABRERA	046-Nov-07-2000	44.000	9300	ACTIVA
PUTUMAYO	BAJO CUEMBI Y COMANDANTE-MUNICIPIO PUERTO ASÍS	069-Dic-18-2000	22.000	4700	ACTIVA
BOLIVAR	MUNICIPIOS DE MORALES Y ARENAL	054- Junio-22-1999	29.110	3500	ACTIVA
GUAVIARE	MUNICIPIOS DE SAN JOSE DEL GUAVIARE,EL RETORNO Y CALAMAR	0054-Dic-18-1997	463.600	14.054	ACTIVA
CAQUETA	REGION CUENCA DEL RIO PATO Y VALLE DE BALSILLAS MUNICIPIO DE SAN VICENTE DEL CAGUAN	0055-Dic-18-1997	88.401	7.500	ACTIVA
ANTIOQUIA-BOLIVAR Valle del río Cimitarra	MUNICIPIOS DE YONDO Y REMEDIOS EN ANTIOQUIA; CANTAGALLO-SAN PABLO EN BOLIVAR	028-Dic-10-2002	184.000	35.810	Mediante Resolución 046 del 10 de abril de 2003, de la Junta Directiva del INCORA se suspende la ZRC, pero fue reactivada en 2013

Tabla 7 Zonas del Reserva Campesina en el país

Fuente: Incoder. 2011. Zonas de Reserva Campesina Constituidas. Subgerencia de tierras rurales. Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo.

Los objetivos de la ZRC del Caquetá son:

- Solucionar los conflictos de usos del suelo, mediante planes y tecnologías de aprovechamiento racional de los recursos naturales

- Impulsar empresas campesinas de economía solidaria para el aprovechamiento forestal y proyectos viables de comercialización.
- Creación de un espacio de trabajo conjunto entre las instituciones y las organizaciones de la comunidad, para la definición de políticas de inversión y desarrollo.

Los objetivos de la ZRC del Guaviare son:

- Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos
- Fortalecer espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el estado y las comunidades rurales.
- Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos y colonos de escasos recursos.

En los dos casos, el enfoque es coincidente con la necesidad de emprender esquemas de desarrollo sostenible, lo cual implica el uso adecuado del suelo. En efecto, en las dos zonas, el énfasis está dado en el impulso a proyectos de economía campesina, deber ser de la ZRC, relacionados con emprendimientos forestales, silvopastoriles y de conservación del bosque, tal como se plantea en los acuerdos de las audiencias públicas. (Incoder, 2011).

Lo anterior puede representar una oportunidad para apoyar financiera y técnicamente proyectos agrosilvopastoriles, agroforestales y de conservación del bosque natural al interior de estas zonas de reserva campesina, dada la alta restricción productiva del suelo en estos dos departamentos.

Capítulo II:

***Compilación y análisis del marco de planificación
nacional aplicable a los sistemas de producción
sostenible de Caquetá y Guaviare***

Capítulo II: Compilación y análisis del marco de planificación nacional aplicable a los sistemas de producción sostenible de Caquetá y Guaviare

Políticas, planes y programas

En el marco del actual Gobierno²³ el sector agropecuario viene desarrollando acciones en cinco líneas estratégicas:

- Generación de ingresos en la población rural
- Incremento de la competitividad agropecuaria
- Ampliación y diversificación del mercado interno y externo
- Equidad en el desarrollo regional
- Gestión del riesgo agropecuario

En la actividad forestal, la carta de navegación está contenida en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF), un instrumento de planificación con visión de largo plazo, a 2025 y enfoque ecosistémico que reconoce la multifuncionalidad de los bosques enmarcada en dos grandes líneas: de un lado la conservación de los bosques y de otro su carácter generador de ingresos y medios productivos. Como se menciona en el mismo plan, éste ofrece una visión estratégica de la gestión forestal nacional para los próximos 25 años, trascendiendo períodos de Gobierno al constituirse en una política de Estado.

65

El PNDF es un documento robusto que realiza un diagnóstico adecuado, para la época, del estado de los bosques en Colombia y que sigue estando vigente. Igualmente el portafolio programático responde a la conservación del bosque natural y al impulso del sector productivo forestal: tales programas son:

- Ordenación, conservación y restauración de ecosistemas forestales
 - Ordenación y zonificación forestal
 - Conservación in situ de ecosistemas y biodiversidad
 - Conservación ex situ de la biodiversidad
 - Restauración y rehabilitación de ecosistemas forestales
 - Protección de incendios forestales
- Desarrollo de cadenas forestales productivas
 - Zonificación de áreas para plantaciones
 - Ampliación de la oferta forestal productiva
 - Manejo y aprovechamiento del bosque natural
 - Conformación y modernización de empresas forestales
 - Formación exportadora y promoción de exportaciones.

Anterior al PNDF, ya se contaba con la Política de Bosques (CONPES 2834 de 1996), formulada por el Ministerio de Ambiente, teniendo como objetivo general lograr el uso sostenible de los bosques,

²³ Los mandatos contenidos en la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 se entienden vigentes hasta que su derogatoria sea expresa por el nuevo Plan Nacional de Desarrollo en mayo de 2015.

con el fin de conservarlos, consolidar la incorporación del sector forestal en la economía nacional y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población. En esta política es explícito el objetivo de reducir la deforestación mediante la armonización y reorientación de las políticas intersectoriales. Contempla cuatro estrategias y 13 subcomponentes en los cuales se destacan:

- ✓ Modernizar el sistema de administración de los bosques: con zonificación y ordenamiento ambiental de áreas boscosas, fortalecimiento de la capacidad institucional establecimiento del régimen de propiedad de los bosques.
- ✓ Conservar, recuperar y usar los bosques naturales: a través de acciones como reducir y controlar la deforestación y promover la reforestación y forestación.
- ✓ Fortalecer los instrumentos de apoyo: en esta estrategia se da énfasis a la investigación y la información pero no se evidencia instrumentos operativos del tipo incentivos, créditos, etc.

En cuanto a la planificación departamental, en Caquetá se encuentra el reconocimiento de una posición diferenciada con relación al resto del país, en el sentido de no ser grandes aportantes en la producción de rubros agropecuarios tradicionales. Se reconocen diez (10) Cadenas Productivas (Cacao, Caúcho, Maderas y Forestales, Carnes, Lácteos, productos forestales no maderables (PFNM), Piscicultura, Fruticultura, Café especial y Caña Panelera) pero solo tres (3) con acuerdo de competitividad firmado y registrado en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Cacao, Caúcho y Ganadería carne y leche), lo cual las reconoce formalmente como un Organización de Cadena, es decir que pueden ser beneficiarias de los incentivos gubernamentales. No obstante este reconocimiento, las líneas estratégicas son convencionales con propuestas como aumento de la competitividad en donde se proponen metas como aumentar en un 5% el área sembrada con: cacao, caucho, plátano, caña, yuca, cereales, palma africana, frutales, flores amazónicas y café.

66

En el aspecto forestal, el diagnóstico frente a la deforestación progresiva en el departamento es bastante completo e identifica varios de los motores causantes de la misma, sin embargo tampoco se evidencia en programas como biodiversidad y oferta ambiental y ecosistemas estratégicos líneas específicas que guarden relación directa con la causa de la misma, sino menciones genéricas como pacto para la reducción de la deforestación y un modelo de incentivos para la reducción de la deforestación relacionada con sistemas ganaderos.

En el departamento del Guaviare, el Plan departamental de desarrollo reconoce la casi nula participación del departamento en el agregado nacional, la relación no alcanza el 0,1%, lo que muestra los bajos niveles de producción a nivel local y el deterioro sostenido de la economía durante los últimos 10 años, que reporta un crecimiento promedio de 2,10%, razón de desigualdad con el crecimiento promedio nacional durante ese mismo periodo del 4,10%. El departamento también cuenta con el plan Regional de Competitividad, marco orientador del desarrollo económico y productivo a 2032. Contiene apuestas productivas en cacao, caucho, frutales amazónicos, maderables, servicios ambientales, ecoturismo y ganadería sostenible que se concentran mayoritariamente en el aumento de los volúmenes de producción aunque establece un programa para generar valor agregado: Mejorar los niveles de productividad y competitividad del sector agropecuario y agroindustrial para la generación de valor agregado y bienestar a la comunidad rural, mediante al apoyo de programas y proyectos de construcción, mejoramiento y adecuación de infraestructura productiva rural y de maquinaria y equipos. Las estrategias para atender la deforestación solo mencionan la siembra de árboles en cuencas abastecedoras de agua.

Para el subsector lechero, en 2010, el gobierno nacional a través del Conpes 3675 (DNP, 2010) recomienda la política nacional para mejorar la competitividad del Sector lácteo colombiano a partir del fortalecimiento de todos los eslabones de la cadena a partir del desarrollo de estrategias e instrumentos que permitan disminuir los costos de producción e incrementar la productividad, con miras a profundizar y diversificar los mercados interno y externo y aprovechar las oportunidades y ventajas comparativas que tiene el sector (subrayado fuera de texto). Del conjunto de recomendaciones se destacan las siguientes:

Lineamiento y/o Eslabón de la cadena	Recomendación del Conpes 3675
Producción	<p>Promover la <u>implementación de sistemas agrosilvopastoriles</u>; el mejoramiento de praderas en zonas estratégicas de producción tendientes a fortalecer la lechería en todos los pisos térmicos del país.</p> <p>Promover la producción de suplementos alimenticios (ensilaje, henolaje y otros) a partir del fomento de materias primas de producción nacional. Lo anterior, por medio de la <u>implementación de cupos especiales para proyectos lácteos</u> en el Incentivo a la Capitalización Rural – ICR.</p> <p>Compras conjuntas de insumos</p>
Asistencia técnica	Formación de profesionales y técnicos en Buenas Prácticas Ganaderas
Reconversión	Brindar <u>alternativas de reconversión hacia otras actividades productivas</u> diferentes al sector lechero con el fin de mejorar la productividad del sector agropecuario colombiano. Lo anterior, teniendo en cuenta que los productores pueden tomar la decisión de reorientar sus esquemas productivos hacia <u>otras actividades agropecuarias o rurales</u> que resulten ser competitivas y mejoren su nivel de ingreso.
Transformación	<p>Para aumentar la competitividad de la cadena láctea se requiere <u>impulsar el desarrollo de Conglomerados productivos</u>, de manera que en las zonas con ventajas competitivas para la producción de leche <u>se establezcan las inversiones y las condiciones óptimas para su desarrollo</u>. Definir el perfil y las ventajas competitivas de las microcuencas lecheras, con el fin de establecer los conglomerados en las mismas</p>

Tabla 8 Recomendaciones Conpes 3675

Fuente: Camacho, A. Síntesis realizada a partir del documento Conpes 3675.

Bajo estos lineamientos nacionales y dado el contexto de la ganadería en el Caquetá y el Guaviare, las recomendaciones resultan muy pertinentes en dos aspectos: en el tema de producción el establecimiento de sistemas silvopastoriles es una práctica altamente recomendada y compatible con la conservación de los bosques o por lo menos con la recuperación de coberturas menos degradantes aunque no sustitutivas del bosque y en segundo lugar, el fomento al eslabón de transformación con el fin de impulsar y consolidar la industria y generar valor agregado es una política que está en mora de ser implementada para superar los niveles de pobreza y alcanzar niveles de competitividad adecuados con el entorno de mercado.

Sin embargo, el Conpes aunque establece la necesidad de la articulación con los planes sectoriales, no se refiere a la superación de las limitantes estructurales para el desarrollo del sector como la poca infraestructura vial disponible como tampoco reconoce las fallas de mercado existentes para emprender procesos de reconversión hacia otras actividades productivas.

Llama la atención que pese a que desde la óptica externa se evidencian diferentes obstáculos fundamentalmente con origen en la gobernabilidad como los mencionados²⁴, el análisis local (Cámara de Comercio del Caquetá - Comité Departamental de Ganaderos, 2013) del diagnóstico ganadero afirma que “Durante los últimos 30 años se ha consolidado en la mayor parte de la región el modelo de producción ganadera denominado “doble propósito”, que genera flujo de caja para el sostenimiento de la explotación y que se acompaña del aumento en los pastos mejorados, la ampliación de la red vial y la presencia de la industria lechera”.

En efecto, aunque se reportan 63 industrias lácteas en el departamento así como la denominación de origen del queso Caquetá de la región otorgado por la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia en el 2011, primera en su tipo en Colombia, las mismas no cuentan con estándares de competitividad y reconocimiento que les permita consolidar un clúster productivo.

Tabla 7. Distribución de industrias lácteas del Caquetá, 2013.				
Municipio	Número de empresas	%	Región	%
San Vicente del Caguán	23	36,5	Norte (San Vicente, Puerto Rico, Doncello, Cartagena del Chairá)	66,7
Puerto Rico	3	4,8		
Doncello	9	14,3		
Cartagena del Chairá	7	11,1		
El Paujil	3	4,8	Centro (El Paujil, La Montañita, Milán, Florencia, Morelia)	14,3
La Montañita	1	1,6		
Florencia	5	7,9		
Valparaíso	2	3,2		
Belén de los Andaquíes	2	3,2	Sur (Belén de los Andaquíes, Valparaíso, San José del Fragua, Albania, Curillo, Solano, Solita)	19,0
San José del Fragua	4	6,3		
Albania	1	1,6		
Curillo	1	1,6		
Solita	2	3,2		
Total	63	100,0		100,0

Ilustración 10 Distribución de Industrias Lácteas

Fuente: Cámara de Comercio de Caquetá. Línea base de la industria láctea del Caquetá. 2013

De otro lado, en términos de mercado, se reportan destinos a casi todo el país con excepción de la Costa Atlántica y la zona de mayor producción lechera en el país (Cundinamarca y Boyacá) lo cual da cuenta de canales óptimos para sacar el producto de la región, más si se tiene en cuenta que Caquetá es el quinto productor nacional de lácteos de lo cual se infiere volúmenes importantes, efecto positivo que puede tener relación con el mejoramiento de la Marginal de la Selva²⁵

²⁴ Se ha hecho mención permanente a la falta de infraestructura que en sentido global incluye: la básica, o dotación de servicios domiciliarios y de salud pública; la de transporte; y la de TIC (tecnologías de la información y las comunicaciones), que incorpora la telefonía y el uso del Internet, como uno de los medios de acceso a la creciente sociedad de la información. [CEPAL, 2013].

²⁵ El departamento del Caquetá es beneficiado con el Programa de Corredores Arteriales de Competitividad con la inclusión de: la Marginal de la Selva en el sector San José de Fragua - San Vicente del Caguán, construcción del nuevo Puente Orteguaza y la ampliación y mantenimiento de los puentes y pontones que se encuentran en el sector, Corredor del Sur en el sector San Miguel, Santa Ana. [<http://www.invias.gov.co/index.php/sala/noticias/298-la-marginal-de-la-selva-una-via-de-competitividad-para-el-caqueta>]

Tabla 12. Principales destinos queso Caquetá, 2013.		
No.	Destino	%
1	Bogotá	70,4
2	Valle	11,7
3	Zona cafetera	4,4
4	Tolima	4,0
5	Chocó	3,7
6	Huila	3,3
7	Consumo regional	1,7
8	Cauca	0,8
Total		100,0

Ilustración 11 Principales destinos de la producción de queso en el Caquetá

Fuente: Cámara de Comercio de Caquetá. Línea base de la industria láctea del Caquetá. 2013

En el mismo documento de línea base, se establece un análisis DOFA, en donde se evidencia que localmente no se consideran los temas estructurantes antes señalados (transporte, conectividad, tenencia de la tierra, conflicto de uso del suelo) como amenazas para el desempeño del subsector, aspecto que puede deberse a fallas de pertinencia en el ámbito de la formulación de la política pública, toda vez que, según lo establecido inicialmente en este documento, el problema se diagnostica incorrectamente.

69

Tabla 13. Análisis FODA para la industria láctea del Caquetá.		
Fortalezas	Oportunidades	Amenazas
Importante participación en la producción lechera del país (5 lugar) Leche de alta calidad composicional Uso mínimo de concentrados en la producción Baja estacionalidad de la producción Primera Denominación de Origen en quesos en Colombia para tres productos de alto consumo nacional. Capacidad para investigación y desarrollo de nuevos productos.	Demanda mundial de leche y derivados en aumento. Alta aceptación de derivados lácteos en mercado nacional. Demanda de nuevos productos y presentaciones. Demanda creciente de productos limpios, diferenciados, con sellos de calidad como Comercio Justo, Mercados Verdes y Biocomercio. Implementar y consolidar la Denominación de Origen Queso del Caquetá y marca Colombia, en el mercado nacional Acceso a recursos de cofinanciación para la industria láctea. Participación en campañas de fomento al consumo lácteo	Importación de lato sueros y quesos Contrabando de quesos Inestabilidad de precios nacionales. Competencia de otros departamentos productores. Desconocimiento y baja visibilidad de la cuenca lechera del Caquetá en el mercado nacional Prácticas de re-empaque de los derivados lácteos Ausencia de líneas de crédito especiales. Ausencia de unidad de competencias de las autoridades de control de alimentos.
Baja calidad microbiológica de la leche Informalidad de productores e industria Desarrollo de maquinaria adecuada para elaboración de productos Baja asociatividad para resolver problemas tecnológicos y enfrentar mercados. Investigación en nuevos derivados lácteos. Investigación de mercados. Inexistencia de laboratorios de referencia de leche. Baja capacitación de recurso humano en el sector primario e industria. Deficiente infraestructura vial y eléctrica		

Ilustración 12 Análisis FODA para la industria láctea

Fuente: Cámara de Comercio de Caquetá. Línea base de la industria láctea del Caquetá. 2013

Para el departamento del Guaviare, cuya economía primaria se destina fundamentalmente al autoconsumo, se encontró que hay algunos excedentes de producción destinados a la

comercialización, entre ellos la leche, pero no se cuenta con información con el mismo nivel de detalle que para Caquetá.

Instrumentos operativos y de ejecución agropecuarios

Estos instrumentos hacen referencia a las medidas tomadas por el Gobierno Nacional para facilitar la puesta en marcha de los marcos estratégicos, direccionamientos o políticas públicas. A través de los instrumentos operativos, se hace posible materializar o aterrizar en el territorio las decisiones de gobierno en torno a temas específicos. En este aparte se señalan los instrumentos operativos que aplican a las cadenas priorizadas.

- Apoyo e incentivos: consisten en señales del gobierno nacional para orientar el comportamiento de los actores productivos hacia el cumplimiento de un propósito o meta deseable. Los incentivos pueden ser de diferentes tipos como crediticios, tributarios o subsidiarios. En el sector agropecuario, se encuentran cerca de 17 apoyos e incentivos reportados²⁶ de los cuales 9 aplican para alguna de las cuatro cadenas priorizadas:

1. Apoyo Directo por Comercialización a los Productores de Cacao en el 2013

Este apoyo fue diseñado como respuesta a la caída del precio del cacao en grano en la bolsa de New York con el objetivo de proteger los ingresos, generar estabilidad de la actividad económica, facilitar la comercialización y normalizar la oferta nacional de productores de cacao en su condición de personas naturales que venden su producción a la industria, asociaciones, cooperativas, agremiaciones de productores o comercializadores²⁷. En 2013 el apoyo fue entregado a través de la Bolsa Mercantil por volúmenes de hasta 40.000 ton de cacao en grano. En este año el mayor volumen apoyado se estableció para Santander en 20.000 ton. Caquetá y Guaviare no aparecen explícitos en la distribución departamental, pero se asume que su cobertura se incluye en el rubro Otros al cual se le asignó un cupo de 4.500 ton. El valor del apoyo para este año se estableció en \$800 pesos por kilo de cacao en grano comercializado, facturado y registrado ante la Bolsa Mercantil de Colombia.

70

2. Apoyo Directo por Comercialización a los Productores de Cacao primer semestre 2014

Para este primer semestre, el objetivo del apoyo se mantuvo pero se ofreció sobre un volumen de hasta 20.000 mil toneladas de cacao en grano, para las ventas que realicen productores directamente a la industria, asociaciones, cooperativas, agremiaciones de productores y comercializadores. La distribución se modificó a 10.000 ton para Santander. Igualmente para 2014 Caquetá y Guaviare no aparecen explícitamente en el listado de distribución departamental. Para el rubro otros se estableció un volumen de 3.000 ton y el valor del apoyo se redujo a \$500 por kilo de cacao en grano comercializado, facturado y registrado ante la Bolsa Mercantil de Colombia.

²⁶ Vigentes en la actual administración 2011 - 2014

²⁷ <https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/apoyos-incentivos/Paginas/Apoyo-Directo-por-Comercializacion-a-los-Productores-de-Cacao-en-el-2013-v2.aspx>

En Caquetá se registran 13 productores inscritos en el programa de apoyo a la comercialización de cacao que venden a través de Intermediarios y 2 productores que venden directamente a la industria. En Guaviare no se reportan productores inscritos en el programa²⁸.

3. Certificado de Incentivo Forestal - CIF 2014

Es un reconocimiento del Estado Colombiano, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR- en convenio de administración con FINAGRO, a las externalidades positivas de la reforestación. Reconocimiento del 50% de los costos de establecimiento y mantenimiento de la plantación forestal hasta el quinto año. Puede acceder a él:

- Toda persona natural o jurídica de carácter privado
- Entidad descentralizada de los ámbitos municipal o distrital cuyo objeto sea la prestación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado,
- Departamentos, municipios, distritos, asociaciones de municipios y áreas metropolitanas. Consorcios y/o Uniones temporales
- Las ofertas podrán ser presentadas por dos o más personas jurídicas, en consorcio o unión temporal.

Consiste en una bonificación en efectivo de los costos de siembra de plantaciones forestales con fines protectores-productores en terrenos de aptitud forestal.

- Establecimiento de especies autóctonas: 50% de los costos
 - Como especies autóctonas se consideraron: roble (*Tabebuia rosea*), ceiba roja (*Bombacopsis quinata*), nogal cafetero (*Cordia alliodora*), balsó (*Ochroma pyramidalis*), caucho (*Hevea brasiliensis*) y guadua (*Guadua angustifolia*)
- Establecimiento de especies introducidas: 50% de los costos
 - Como especies introducidas se consideraron: eucalipto plateado, eucalipto (cinco especies), pino (cinco especies), teca, melina y acacia.
- Mantenimiento de las plantaciones: 50% de los costos
- Mantenimiento de las áreas de bosque natural que se encuentren dentro del plan de establecimiento y manejo forestal: 75% de los costos

71

Las especies fueron determinadas según Resolución 80 de 2013 del Ministerio de Agricultura que se basó en las directrices del Conpes 3724 de 2012 de distribución de los recursos CIF cuyo criterio de priorización fundamental fue el potencial exportador de las especies forestales.

Los montos del incentivo se determinan igualmente por Resolución, para el año 2014 se establecieron mediante la R 386 de 2013 los siguientes:

Costos totales netos promedio nacional (especies Resolución 080 DE 2013)			
Establecimiento de 1 ha de bosque plantado	CIF 50% Requisito: densidad > 1000 árboles /ha	CIF por árbol para densidades < 1000 árboles / ha	Mantenimiento de 1 ha de bosque plantado

²⁸ Según los listados reportados por el MADR consultados en: <https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/apoyos-incentivos/Documents/CACAO/Industria%2018-7-2014.pdf>

\$1.907.128 (Este monto corresponde al rubro otras especies)	\$953.564	\$954	Año 2: \$248.867 Año 3: \$243.879 Año 4: \$117.051 Año 5: \$146.991
---	-----------	-------	--

Tabla 9 Costos totales netos promedio nacional (especies Resolución 080 de 2013)

Fuente: Camacho, A. 2014 elaborado para este documento con base en información MADR. 2014

Con relación al incentivo forestal del año 2013, para este año el valor de establecimiento de 1 ha de bosque plantado tuvo un incremento de \$45.426.

Costos totales netos promedio nacional (Caucho)				
	Establecimiento de 1 árbol de Caucho	Cuantía del incentivo	CIF por árbol de caucho	Mantenimiento de 1 ha de bosque plantado (50% del costo total de plantación)
Área de Consolidación (En ACT Macarena incluye a Cartagena del Chairá, San Vicente del Caguán y La Montañita)	\$5.875	75%	\$4.406	Año 2: \$268.776 Año 3: \$263.389 Año 4: \$126.415 Año 5: \$158.750
Otras áreas	\$5.875	50%	\$2.937	

Tabla 10 Costos totales netos promedio nacional (Caucho)

Fuente: Camacho, A. 2014 elaboración propia con base en información MADR. 2014

72

El incremento para Caucho con relación al incentivo del 2013 fue de \$565 por árbol.

En cuanto al incentivo para bosque natural, la cuantía del CIF 2014 para mantenimiento de una hectárea se estableció en \$69.464 correspondientes al 80% de la cuantía total establecida como costo de mantenimiento.

La verificación y seguimiento de este instrumento se realiza a través de una visita al predio, visitas que también se realizan durante el proceso de selección. En términos generales, el ciclo del CIF se puede establecer en tres momentos: solicitud, elegibilidad y pago.

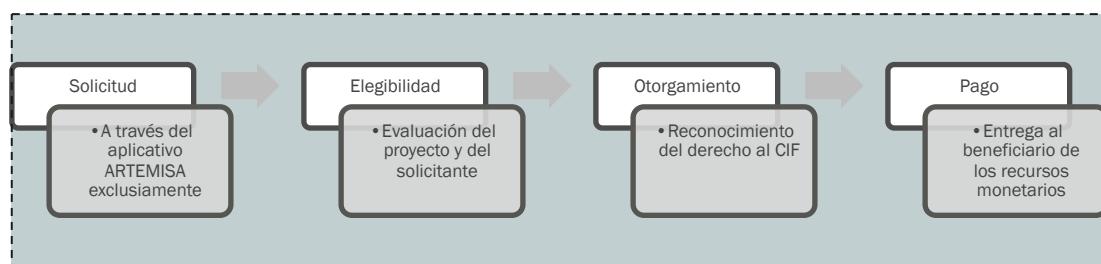


Ilustración 13 Ciclo para solicitar el Certificado de Incentivo Forestal

Fuente: Camacho, A. 2014 elaboración propia a partir del Manual de Servicios FINAGRO

Al analizar los requisitos de acceso a este incentivo, se evidencia lo siguiente:

Requisito según Manual	¿Por qué puede constituirse en barrera al acceso?	¿Cómo puede solucionarse?
Verifique el cumplimiento de los requisitos establecidos para participar en la invitación y antes de presentarse tenga la certeza de que no está incursa en ninguna causal de inhabilidad o incompatibilidad para contratar.	Un porcentaje importante de productores no cuentan con el grado de instrucción necesaria ni con las tecnologías de información para verificar requisitos vía web así como tampoco consultar las bases de datos de los organismos de control.	El usuario, especialmente el poblador rural debe contar con la información precisa sobre las entidades o mecanismos que le facilitan esta información, mediante mecanismos alternativos como boletines, cartillas u oficinas de información y acompañamiento. Se sugiere que sea el operador del CIF quien verifique la información sobre las inhabilidades o la información reportada en las centrales de riesgos.
Cerciórese de contar con la asistencia técnica forestal necesaria para plantear un adecuado Plan de Establecimiento y Manejo Forestal – PEMF-.	El productor en la mayoría de los casos no cuenta con el capital suficiente para contratar los servicios de un profesional, ingeniero forestal, que le elabore el PEMF. Adicionalmente, esta inversión no sería productiva si el crédito no le es aprobado.	Debe hacer parte de la Oferta Institucional Pública. Este debe ser un servicio complementario ofrecido directamente por el Ministerio de Agricultura a través de la institucionalidad local como la UMATA o los comités regionales de asistencia técnica. El PEMF debe estandarizarse a un formato que sea de fácil diligenciamiento por el productor.
Requerimientos de conectividad a internet y de realización de trámites en línea o por teléfono exclusivamente. No se atenderán consultas personales.	Toda la información fluye a través de mecanismos virtuales de comunicación lo cual puede limitar el acceso del instrumento ya que en zonas apartadas de los centros urbanos es posible que no se cuente con conexión a internet. De igual manera solicitar correo electrónico como único canal para obtener respuesta a las solicitudes también constituye una barrera, pues si bien el usuario puede suministrar una dirección electrónica, la probabilidad de consulta permanente es baja.	Se deben establecer mecanismos de comunicación alternativos para los productores que no tengan acceso a internet. En lugares en donde la institucionalidad del estado no es robusta, deben permanecer las oficinas de atención personalizada.
Lapso de vigencia de la convocatoria. Para el 2014 estuvo abierta entre el 10 de marzo y el 28 de mayo entre 10 y 4 pm (horas de apertura y cierre según interpretación propia)	Dos meses y medio es un tiempo muy corto, teniendo en cuenta varios aspectos: ocupación del productor (especialmente del que pasa la mayor parte de la jornada en el predio, bajo acceso a conectividad, calidad de la conectividad, nivel de instrucción, entre otros).	Ampliar los plazos de convocatoria.
IGUALDAD. FINAGRO buscará en los procesos de contratación que se adelanten, que todas las personas que participen y que se encuentren en la misma situación de hecho y de derecho, reciban el mismo tratamiento y se sometan a las condiciones	No se evidencia en todo el Manual Operativo un enfoque diferenciado por grupos de potenciales beneficiarios.	El Manual debe diferenciar grupos de usuarios de acuerdo con: <ol style="list-style-type: none">1. Nivel de instrucción2. Acceso a TICS3. Conocimiento y manejo de paquetes tecnológicos.

previstas para cada proceso.		
Criterios de evaluación	Los referidos especialmente a la georeferenciación del proyecto y el registro gráfico (fotografías aéreas, etc.) pueden desbordar la capacidad técnica de algunos solicitantes.	Esta información, de estar disponible, debe ser consultada por el solicitante directamente de las bases de datos de las entidades oficiales como el IGAC.

Tabla 11 Análisis de algunas barreras del CIF

Fuente: Camacho, A. 2014. Elaboración propia a partir del Manual de Servicios FINAGRO.

4. Incentivo Económico a la Asistencia Técnica 2013 (incluye TDR 2014):

El Desarrollo Rural con Equidad – DRE, era el antes denominado Agro Ingreso Seguro – AIS. Su propósito es “proteger los ingresos de los productores que resulten afectados, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario con ocasión de la internacionalización de la economía”. Este incentivo está diseñado para tres tipos de beneficiarios: pequeños y medianos productores, Para los tres incentivos económicos a la asistencia técnica no se encontró información reportada para 2014.

Directa Rural (IEATDR –DRE): Se otorga mediante la formulación del Plan General de Asistencia Técnica – PGAT preparado por el municipio o por los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA). Este instrumento también se tramita completamente en una plataforma Web mediante el Aplicativo Colombia Tierra de Prosperidad²⁹. El monto del incentivo por productor beneficiado no supera el valor de \$300.000.

Especial (IEATE - DRE): Esta modalidad atiende a productores en condiciones de vulnerabilidad de regiones priorizadas por el Gobierno Nacional, como las áreas de intervención de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial –PNCRT, mediante la selección por parte de INCODER de los prestadores del Servicio de Asistencia Técnica Especial y su posterior contratación por parte de FINAGRO.

Las zonas focalizadas por la PNCRT tienen como característica común, un fuerte componente de ruralidad y la concentración de sus posibilidades económicas en actividades agrícolas y pecuarias. Estas zonas abarcan regiones históricamente afectadas por organizaciones armadas ilegales y la proliferación de cultivos ilícitos, en las cuales se requiere focalizar la inversión pública de los diferentes sectores y entidades del gobierno central, con el fin de fortalecer la presencia del Estado³⁰. No obstante que esta condición, en el listado de focalización de incentivo solamente se incluyen tres municipios del Caquetá (San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá y La Montañita) y no se contempla el Guaviare.

Este incentivo se canaliza a través de los prestadores del Servicio de Asistencia Técnica Especial, entidades que deben acreditar amplia experiencia en formulación y ejecución de proyectos de asistencia técnica, capacidad en acompañamiento integral a comunidades rurales y productores agropecuarios en condiciones de vulnerabilidad, que resulten

²⁹ INCODER. Manual de Formulación PGAT. 2013

³⁰ Consultado en línea: <https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/Paginas/Portafolio-de-Servicios.aspx>. En agosto de 2014

seleccionadas para este fin por medio de la Convocatoria regida por los presentes TR³¹. La interventoría a la entidad prestadora del servicio la realiza una entidad contratada por Finagro, quien a su vez realiza la supervisión de la misma.

Gremial (IEATG – DRE): Según la información en línea [MADR], el propósito de este Incentivo es seleccionar los planes de asistencia técnica y los programas de formación y actualización tecnológica de asistentes técnicos, formulados por los gremios de la producción agrícola, pecuaria, acuícola y forestal, que serán cofinanciados con recursos del programa DRE del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural del año 2013. Los gremios deberán estar acreditados como empresas prestadoras del servicio de asistencia técnica – EPSAGRO y deberá beneficiar a los pequeños y medianos productores del gremio.

Para estos tres incentivos la destinación de recursos en la Convocatoria 2013 privilegió los apoyos directos cuyos operadores son los municipios (incluyen vigencia 2014) fue la siguiente:

	Directa Rural (IEATDR –DRE)	Especial (IEATE - DRE)	Gremial (IEATG – DRE):
Monto	\$173.000.000.000,00	\$18.572.500.000,00	\$55.000.000.000,00
Operador	Municipio - CPGA	Organizaciones (personas jurídicas) prestadoras de AT.	Gremios acreditados como EPSAGRO

Tabla 12 Comparación de incentivos de Asistencia Técnica Directa

Fuente: Camacho, A. 2014 elaboración propia con base en información MADR. 2014

5. Seguro Agropecuario 2013

Está dirigido a todos los productores del sector agropecuario y cubre riesgos climáticos y riesgos biológicos. El subsidio cubre el 60% de la prima que es desembolsado directamente a la compañía aseguradora.

- Comercio y Negociaciones

Se encuentran por lo menos siete instrumentos disponibles para apoyar temas de comercio en el marco de las negociaciones internacionales (TLC), sin embargo estos están dirigidos a regular los contingentes de importación y los cupos de exportación de productos agropecuarios. Dentro de los productos agrícolas no se contempla ninguno de los priorizados para Caquetá y Guaviare, y dentro de los pecuarios, se encuentra la regulación para importación de carne bovina y los cupos de exportación de leche. Se requeriría un examen más específico para determinar si existe alguna relación económica o en el marco de la política de estos instrumentos específicamente para las zonas estudiadas.

- Desarrollo Rural

³¹ Ver términos de referencia para la convocatoria para prestadores del servicio de Asistencia Técnica Especial. Incoder. Mayo 203

Los instrumentos de desarrollo rural se consideran estratégicos, dado que estos deben generar las condiciones habilitantes para un adecuado desarrollo de las cadenas productivas, las cuales están relacionadas con deficiencias estructurales del entorno rural.

En el portafolio de servicios del Ministerio, se encontraron diez instrumentos de desarrollo rural, de los cuales se resaltan los siguientes:

1. Programa de Formalización de la Propiedad Rural. Está dirigido a población rural vulnerable por condiciones de pobreza, marginalidad y desplazamiento forzado, mujeres cabeza de hogar salvo la población que es poseedora de predios cuya tenencia ha sido el resultado de violencia, despojo, o abandono forzado, o destinados a cultivos ilícitos o adquiridos como resultado de actividades ilícitas o despojo jurídico o material.
2. Programa desarrollo de las oportunidades de inversión y capitalización de los activos de las microempresas rurales – oportunidades rurales. Este es un programa orientado hacia los más pobres del campo con cobertura nacional y dirigida a organizaciones de carácter microempresarial rural, es decir que apoya un portafolio amplio de actividades no necesariamente agropecuarias.
 - Crédito Agropecuario
 1. Fondo Agropecuario de Garantías – FAG. Respalda los créditos de pequeño, mediano o gran productor y las mujeres rurales de bajos ingresos.
 2. Línea Especial de Crédito Programa DRE. Disminuir los costos financieros de la producción agropecuaria mediante el otorgamiento de un subsidio a la tasa de interés a los créditos que se efectúen para siembra y mantenimiento de cultivos de ciclo corto, con el fin de mejorar la productividad de estos cultivos
 3. Incentivo a la Capitalización Rural - Programa DRE. Este es un apoyo económico no reembolsable para pequeños, medianos y grandes productores (que se asocien con pequeños).Pequeños productores: ICR del 40% del valor de la inversión
Medianos productores: ICR del 20% del valor de la inversión.

76

Se apoyan actividades como: Plantación y mantenimiento de los cultivos de palma de aceite, palma de chontaduro, palma de coco, palma de iraca, cacao, caducifolios, café renovación, caucho, cítricos, espárragos, frutales (aguacate, guanábana, guayaba, mango, pitahaya y uva), fique, macadamia, especies forestales, desarrollo de biotecnología y su incorporación en procesos productivos y sistema de producción silvopastoril. Igualmente son elegibles rubros de fortalecimiento de capital de maquinaria e infraestructura. Los proyectos deberán ejecutarse en predios sobre los cuales se tenga la propiedad, la posesión o la tenencia, ésta última con un término no inferior al plazo del crédito solicitado.

De igual manera, se sugiere tener en cuenta las recomendaciones realizadas por el IAVH (2004) y citadas por Palacios (2012) sobre instrumentos como:

1. Sistema de incentivos para la conversión ganadera ecológica - ECOS ganadería.
2. Línea de crédito a la reconversión SAF.
3. Exención predial para procesos de revegetalización en predios ganaderos.

4. Ajuste del ICR para el nuevo rubro “Reconversión de la Ganadería”
5. CIF a la reconversión ganadera
6. Pago por servicios ambientales derivados de SAF.
7. Capacitación para alternativas para la asociación Ganadería – Café.
8. Reglamentación para certificación de ganadería sostenible

Instrumentos operativos y de ejecución bosques y manejo forestal:

Ucros, op.cit hace un análisis sobre la intervención de actores públicos y privados sobre los dos grandes ejes del tema forestal, los bosques naturales y los bosques plantados. El resultado sobre la gestión pública y la gestión privada de los bosques naturales resulta doblemente negativa, ya que para el primer caso, la falta de control y monitoreo sobre el recurso son prácticamente inexistentes el aprovechamiento ilícito de la madera en bosques naturales es muy alto; el tráfico ilícito de madera es permanente; no hay uso, manejo ni aprovechamiento de los recursos naturales del bosque; la inversión social del Estado en los habitantes del bosque es inexistente; las zonas con mayores bosques naturales son las más deprimidas en cuanto a servicios básicos como salud y educación; en cuanto al sector privado, para este resulta demasiado costoso el mantenimiento del mismo sin retornos de inversión muy claros.

En cuanto a la gestión pública y privada sobre las plantaciones forestales, al parecer el balance es más alentador dado que por un lado la gestión de algunas cadenas productivas ha sido exitosa, traduciéndose en encadenamientos hacia atrás y hacia adelante que generar competitividad en la actividad aunque la gestión pública en este subsector no es tan positiva, salvo por la promoción y el impulso comunitario para realizar asociaciones y alianzas.

77

En el caso de la deforestación, se cuenta con herramientas especialmente en el ámbito de la gestión como:

- ✓ Ordenación Forestal: competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales mediante decreto 1791 de 1996 para reservar, alinderar y declarar áreas forestales protectoras, productoras o la combinación de las dos. Cada área deberá contar con un Plan de Manejo Forestal.
- ✓ Administración del aprovechamiento de bosque natural: Según el mismo decreto citado (D1791/96) los aprovechamientos forestales de bosques naturales pueden ser de tres categorías: únicos, persistentes y domésticos.
- ✓ Establecimiento de vedas: son limitaciones al uso de recursos forestales con destino a la comercialización. Contenido en el art. 240 del Decreto Ley 2811 de 1974.
- ✓ Salvoconducto de movilización: regulado por el art. 223 del Decreto ley 2811 de 1974 según el cual todo producto primario de origen forestal que salga del país o se movilice al interior del mismo debe contar con permiso de la autoridad ambiental competente.
- ✓ Registro del libro de operaciones: son libros de registro de movimientos de recurso forestales que las empresas de comercialización o transformación forestal deben registrar ante la autoridad ambiental, cuyo registro de movimiento será verificado por la autoridad ambiental.
- ✓ Licencias Ambientales: contienen permisos o autorizaciones de aprovechamiento de bosque natural. La licencia también contempla la mitigación o compensación por deforestación.

- ✓ Áreas de Manejo Especial: como parques nacionales, distritos de manejo integrado y cuencas hidrográficas en ordenación.

En cuanto a los instrumentos económicos la principal herramienta, por lo menos en el diseño, es el CIF de Conservación ya que como se señaló anteriormente, este contempla un apoyo económico por la conservación del bosque natural en el predio, sin embargo a la fecha no ha sido operativo. Según entrevista con el DNP³², se afirma que a 2014 no ha sido otorgado el primer incentivo por este concepto.

Exenciones Tributarias: Este igualmente es un incentivo que se aplica como beneficio en el régimen tributario. La mayoría están relacionados con exención efectiva frente a nuevas plantaciones.

Estrategia REDD +: tiene por objetivo reducir las emisiones de carbono mediante la deforestación evitada. El significado de los componentes de la estrategia es el siguiente en donde se integran progresivamente los conceptos de degradación de bosques y conservación del mismo _

RED: Reducción de emisiones por deforestación de los bosques.

REDD: Reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques.

REDD+: Hace referencia a la conservación y mejoramiento de la capacidad de almacenamiento de carbono de los bosques.

En Colombia³³ USAID BIOREDD+ está desarrollando actualmente un portafolio de proyectos de Alianza para el Clima, Comunidad y Biodiversidad compatibles con los proyectos de REDD+ en el Pacífico Colombiano, para ser inscrita en el Estándar Verificado de Carbón. Los proyectos buscan proteger los recursos naturales existentes mientras fomentan la regeneración de los bosques tropicales degradados en una de las regiones mega-diversas del mundo.

78

El desarrollo de iniciativas REDD+ involucra tres etapas, así: 1. fase de preparación, se identifican las causas de la deforestación y se elabora un plan nacional; 2. Aumento de la escala, se lleva a cabo las actividades propuestas en el plan nacional, mediante proyectos piloto y 3. Implementación, se llevan a cabo actividades en relación al control de las emisiones, seguimiento, medición, notificación y verificación.

En las fases de Aumento de la escala e Implementación, países como México, Indonesia, Ecuador y Costa Rica han tenido éxito. En lo que se refiere a México, Ecuador y Costa Rica han sido pioneros en la instauración de mecanismos de incentivo forestal, como el Pago por Servicios Ambientales (PSA).

Desde el 2004, México, integró los distintos tipos de incentivos en lo que se conoce como Programa de Pagos por Servicios Ambientales del Bosque (PSAB) el cual cubre alrededor de 2.2 millones de ha de bosque. Costa Rica por su parte, tenía 671.000 ha bajo el PSA, lo que contribuyó a aumentar la cubierta forestal nacional de 44% en 1998 a 51% en 2005 y, para el caso de Ecuador

³² Comunicación personal con el Doctor Gabriel Beltrán de la Dirección de Desarrollo Agrario del DNP. En septiembre 2014.

³³ Consultado en la página USAID BIOREDD+ Colombia. Disponible en <http://bioredd.org/proyectos/>

el programa para la conservación Socio Bosque, logró la protección de 868.000 hectáreas de bosque nativo y otros ecosistemas prioritarios para el 2012³⁴.

Programa Familia Guardabosques (PFGB) 2003:

El Conpes 3218 de 2003 indica que el objetivo del Programa Familias Guardabosques inicialmente fue: “vincular y comprometer familias campesinas como guardabosques, en procesos de recuperación y conservación de ecosistemas en zonas social y ambientalmente estratégicas. La inversión en capital natural apunta a contrarrestar el daño ambiental ocasionado por el conflicto armado y la expansión de los cultivos ilícitos” y explica que “Para tal efecto canalizará un apoyo monetario a las comunidades que conformen núcleos de intervención dentro de las zonas focalizadas por el Programa bajo el doble compromiso de no sembrar ni reseñar cultivos ilícitos y de favorecer la revegetalización natural y la conservación de ecosistemas naturales estratégicos”

Posteriormente, en 2010, el 3669 indica que el objetivo del programa es “transferir condicionalmente un apoyo económico directo a familias campesinas, indígenas y afrodescendientes para la recuperación y conservación de ecosistemas, el uso sostenible de los recursos naturales, la implementación de bienes y servicios ambientales y la generación de ingresos alternativos en zonas social y ambientalmente estratégicas.

Sin embargo, aunque el programa presenta importantes logros (DNP, 2012), distintos factores asociados a los cultivos ilícitos como la alta inseguridad por actores armados, llevó a que la focalización del programa se concentrara en zonas de menor densidad de cultivos, muchas veces dentro de la frontera agrícola, en donde primaba el criterio preventivo o de contención, sobre la erradicación de cultivos existentes y el objetivo de producción de alternativa frente al objetivo inicial de conservación y recuperación de ecosistemas (DNP, op.cit)

³⁴ Con base en el sitio web <http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/Resumen%20de%20Lecciones%20PSA%20para%20REDD+%20Espanol.pdf>

Capítulo III

Análisis de la efectividad de los instrumentos de fomento a la producción de sistemas productivos y reducción de la deforestación

Capítulo III: Análisis de la efectividad de los instrumentos de fomento a la producción de sistemas productivos y reducción de la deforestación

Una forma general de aproximarse a la efectividad de las políticas públicas a través del portafolio de instrumentos aplicados en el territorio, es analizar el contexto general del desarrollo y bienestar de la población en términos macroeconómicos ya que no se cuenta con evaluaciones de impacto de los mismos, bien sea porque no existen o porque no están disponibles.

Así entonces, puede afirmarse que los instrumentos de fomento a la producción y la reducción de la deforestación en los dos departamentos analizados no han sido efectivos, ya que no han logrado superar las deficiencias en términos de productividad y bienestar para los cuales han sido formulados como tampoco reducir sustancialmente la pérdida de las coberturas de bosque natural.

Participación PIB

En el contexto general medido por la participación en el PIB, se encuentra que Caquetá y Guaviare aportan solamente el 0,42% y 0,08% respectivamente, los dos departamentos en conjunto solo aportan el 0.5% de la producción nacional (el departamento mayor aportante es Antioquia con 13.65% y los menores son Guainía y Vaupés con 0.03%).

La composición del PIB denota, que en estos departamentos, el sector público y los servicios sociales siguen siendo los mayores generadores de ingresos, siendo más acentuado en el Guaviare con una participación del 47,4%, es decir la mitad de la economía. El sector agropecuario que agrupa actividades como agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca es relevante para el Caquetá con una participación de 18,2% pero casi inexistente en el Guaviare (se asume que está incluido en el rubro Resto).

81

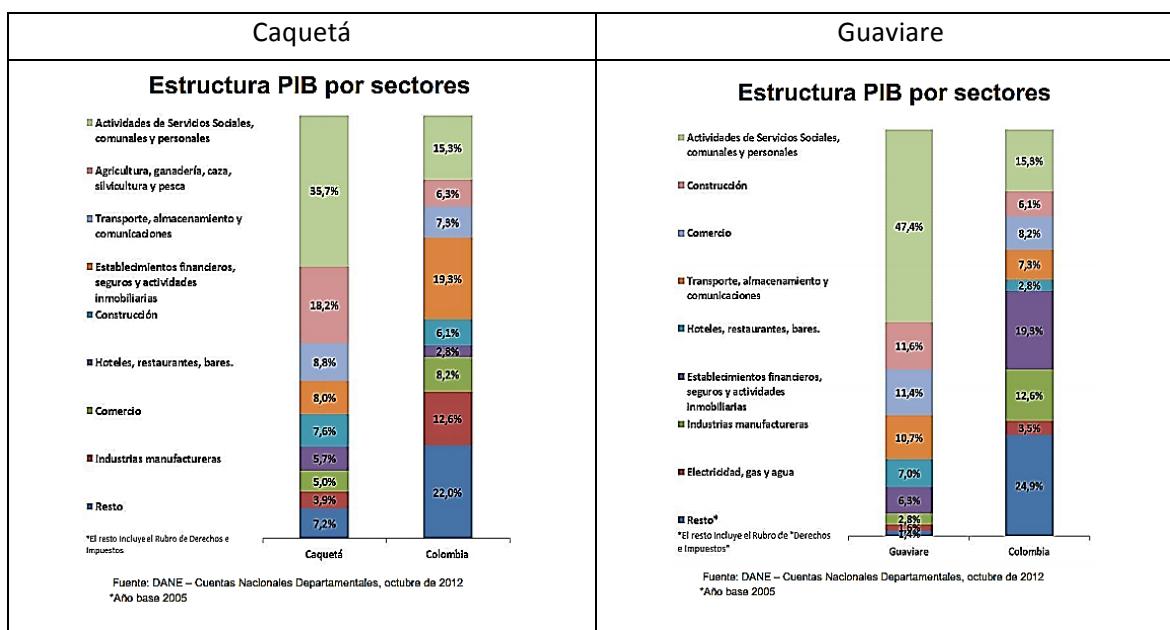


Ilustración 14 Composición del PIB departamental

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Oficina de Estudios Económicos. Estudios departamentales. 2013

Índice de Pobreza Multidimensional

En aspectos de pobreza, el Índice de Pobreza Multidimensional³⁵ en Caquetá es del 70,84% y en Guaviare del 74,95%, nivel que solo muestra peor desempeño en otros seis departamentos. Estos índices indican que más de diez de las quince variables analizadas se encuentran por debajo de niveles considerados óptimos para el bienestar. Igualmente, si se revisa el Índice de necesidades básicas insatisfechas³⁶, Caquetá cuenta con el 11.4% de su población en condiciones de miseria y Guaviare con 7.83%.

Competitividad

En cuanto a la competitividad, Caquetá ocupa el escalafón 24 entre 29 y Guaviare el escalafón 28 entre 29, lo cual muestra un desempeño económico y financiero bastante precario (**Error! Reference source not found.**) en donde aspectos estructurantes para el territorio como la infraestructura, la ciencia y la tecnología y el capital humano son críticos.

Escalafón de competitividad Caquetá	Escalafón de competitividad Guaviare
Fortaleza de la Economía (5.Bajo) · Infraestructura (6.Colero) · Capital Humano (5.Bajo) · Ciencia y Tecnología (6.Colero) · Finanzas y Gestión Públicas (4.Medio Bajo)	Fortaleza de la Economía (6.Colero) · Infraestructura (6.Colero) · Capital Humano (6.Colero) · Ciencia y Tecnología (6.Colero) · Finanzas y Gestión Públicas (6.Colero)

82

Tabla 13Comparativo escalafones de competitividad 2009

Fuente: Escalafón de Competitividad de los departamentos de Colombia. CEPAL. 2009

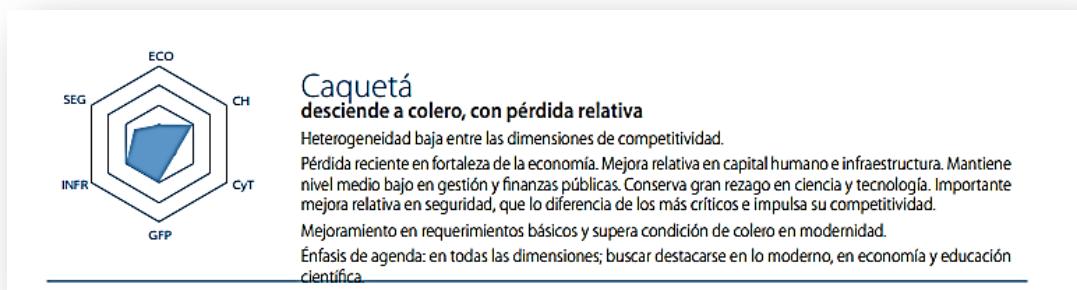
Otra dimensión de la competitividad, es el factor ambiental de reciente inclusión en este tipo de índices, en parte debido al acelerado deterioro que experimentan los ecosistemas y en general el entorno ambiental (CEPAL, 2009) con sus respectivas consecuencias económicas y sociales. Según el World Economic Forum, citado por CEPAL el medio ambiente es determinante en la calidad de vida, en la seguridad, en la salud y base fundamental para que un país responda a las expectativas de su población en términos de bienestar.

³⁵ El IPM analiza cinco dimensiones y 15 variables: condiciones educativas del hogar (bajo logro educativo y analfabetismo), condiciones de la niñez y juventud (inasistencia escolar, rezago escolar, barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia y trabajo infantil), trabajo (tasa de dependencia económico y empleo informal), salud (no aseguramiento en salud y barreras de acceso a salud) y acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda (sin acceso a fuente de agua mejorada, inadecuada eliminación de excretas, pisos inadecuados, paredes exteriores inadecuadas y hacinamiento crítico). Mayor información en www.dnp.gov.co

³⁶ Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.

En el informe más reciente de competitividad (CEPAL, 2013) el Caquetá descendió de nivel bajo a colero, y Guaviare se mantiene en el rezago. En las dimensiones analizadas (infraestructura, economía, capital humano, seguridad, gestión pública y ciencia y tecnología) se observan pobres desempeños en los dos departamentos si se les compara con departamentos mejor ubicados. Algunas dimensiones presentan mejoras pero éstas no son significativas en el agregado, por tanto solo se interpreta como mejora relativa.

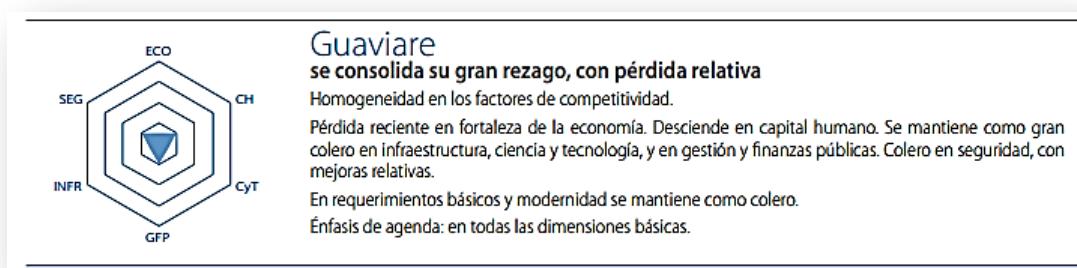
Ilustración 15 Escalafón de competitividad de Caquetá 2013



Fuente: CEPAL. 2013

Ilustración 16 Escalafón de competitividad Guaviare 2013

83



Fuente: Ídem.

Tenencia de la Tierra

La tenencia³⁷ de la tierra es otro factor considerado estructurante, como lo afirma la FAO [2002 en línea] sin derechos de acceso a la tierra claramente definidos es más difícil llevar a cabo la producción y se debilitan los incentivos para invertir a largo plazo en la tierra con el fin de aumentar su productividad. La tenencia de la tierra es también uno de los pilares organizativos de

³⁷ Tenencia es la relación jurídica o tradicional que existe entre la población, como individuos o grupos y la tierra (FAO, 2003 citado en UPRA, 2013).

las economías y sociedades rurales, que ayudan a definir relaciones económicas y contractuales, formas de cooperación y relaciones sociales.

En Colombia, la tenencia de la tierra es uno de los problemas no resueltos lo cual se puede evidenciar en realidades como que el Estado aún es dueño de cerca del 28% del territorio, adicionalmente, Colombia es uno de los países más desiguales del mundo con un Coeficiente de Gini de 0,85 en donde el 52% de la tierra está en manos del 1,15% del total de la población [Gómez, 2011].

Los departamentos de Caquetá y Guaviare son reflejo de este fenómeno aunque existen diferencias importantes entre ambos. Según el Atlas de Tenencia de la Tierra [IGAC, 2012] en Caquetá el 23% del área catastral es propiedad privada de uso agropecuario, mientras que el 56% está en tenencia de las instituciones³⁸, en contraste, en el Guaviare, solo el 0,12% es atribuible al estado y las instituciones y el 7,33% es propiedad privada de uso agropecuario. Estas cifras dan cuenta de por lo menos dos elementos, en el Guaviare pese a que la tenencia es mínima (0,12%), produce más de la mitad del PIB departamental (47,4%) y en Caquetá, el estado y las instituciones tienen más del 50% de la tierra y generan el 35%. En Guaviare, las mayores áreas están en tenencia o posesión de las minorías (indígenas 90,99%) las cuales no representan mayor fortaleza en términos económicos para el departamento.

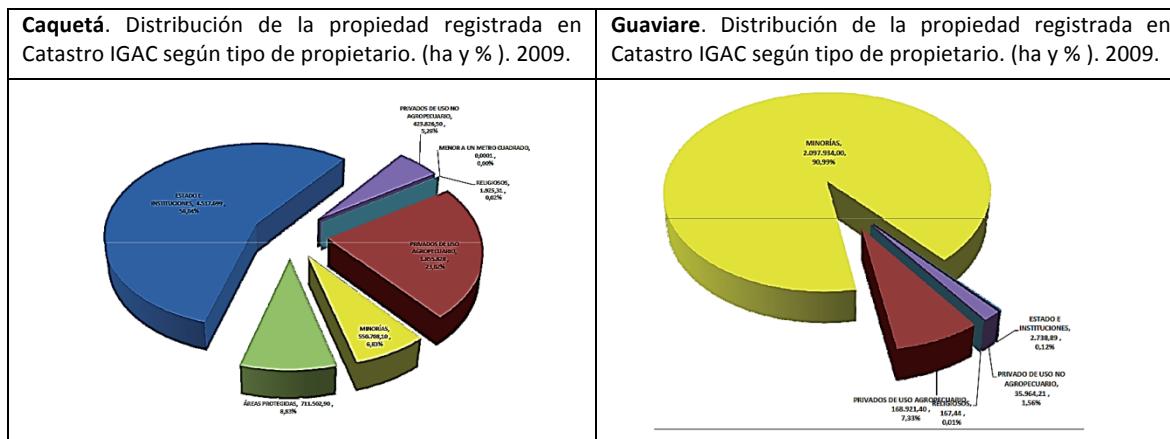


Ilustración 17 Distribución departamental de la propiedad

Fuente: Atlas de Tenencia de la Tierra. IGAC. 2012.

84

Tamaño de los predios

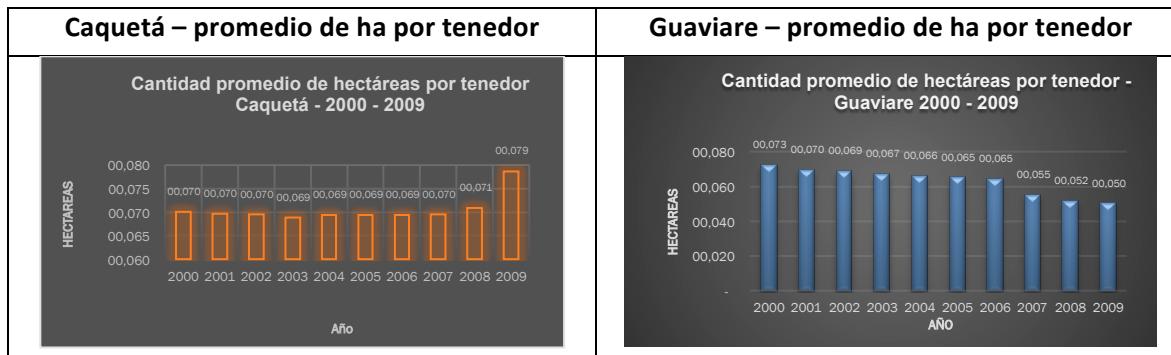
En cuanto al tamaño promedio de los predios, mientras que en Caquetá ha sido creciente a partir del 2007, en Guaviare se experimenta el efecto contrario, los predios han ido disminuyendo su tamaño promedio. Al respecto, conviene analizar de un lado la Resolución 1133 de 2013³⁹ “Por la cual se fijan los patrones constitutivos de Unidades Agrícolas Familiares mínima de la Convocatoria de Incentivo de Asistencia Técnica Rural” y los estudios para determinar las áreas mínimas de UAF

³⁸ Se debe aclarar, que aunque el Atlas de Tenencia de la Tierra menciona propiedad privada, este estudio realmente contiene información de tenencia contenida en el Catastro más no en el Registro Nacional.

³⁹ La Unidad Agrícola Familiar ha sido usada como unidad para diversos usos.

realizados por Incoder – UJTL. En la resolución, se establecen para Caquetá áreas mínimas de UAF que oscilan entre 45 y 79 ha dependiendo del municipio, y en Guaviare se estableció una única UAF de 66 ha para el municipio de San José. De otro lado, en los estudios realizados por IICA y posteriormente por el Incoder arrojan cálculos distintos entre sí para la UAF, la cual es determinada no por municipio sino por Zona Relativamente Homogénea

Ilustración 18 Cantidad promedio de ha por tenedor de tierra



Fuente: elaboración propia con base en información IGAC 2012

Estructura de la tenencia de tierra

En cuanto a la estructura de la propiedad⁴⁰, en los dos departamentos predomina la mediana propiedad, aunque se observa un leve descenso para Caquetá al final del periodo (2009) y un leve incremento para Guaviare igualmente al final del periodo. Esto indica como ya se ha mencionado la alta concentración de la tierra en la zona analizada.

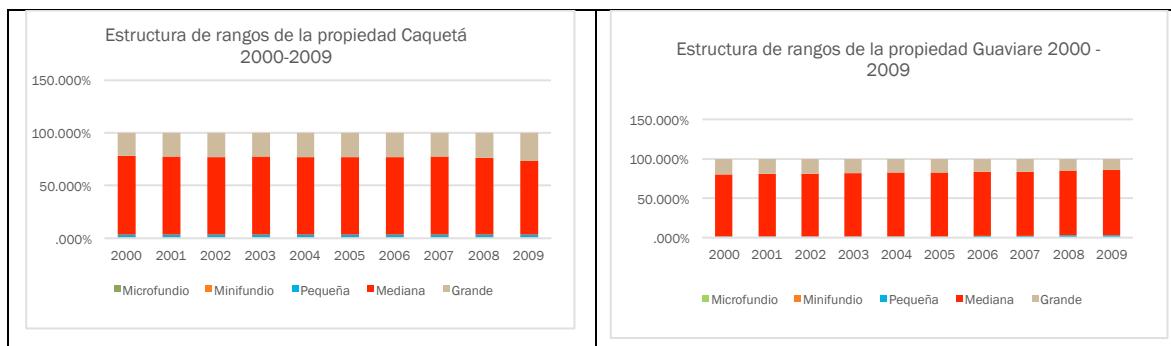


Ilustración 19 Estructura departamental de la propiedad

Fuente: elaboración propia con base en información IGAC 2012

Iniciativas de sustracción de áreas de reserva forestal

⁴⁰ Según IGAC 2012, los rangos de propiedad constituyen una primera aproximación a la concentración de la propiedad en Colombia. Para calcular los rangos de propiedad, se definieron cinco tamaños típicos de predios: grande, mediano, pequeño, minifundio y microfundio, así: • Grande: predios con una extensión mayor a 200 hectáreas. • Mediana: predios entre 20 y 200 hectáreas. • Pequeña: predios entre 10 y 20 hectáreas. • Minifundio: predios entre 3 y 10 hectáreas. • Microfundio: predios menores de 3 hectáreas. Estos rangos no están relacionados con la oferta productiva de la tierra.

Con el fin de tener disponibilidad de tierras para los procesos de titulación y restitución con los que se ha comprometido el país, el Incoder inició durante 2012 y 2013 una evaluación para sustentar la intervención de áreas de reserva forestal. La meta propuesta es la sustracción de 300.000 ha de reserva forestal durante el 2013 y el establecimiento de acuerdos con el Ministerio de Ambiente para alcanzar una meta similar en el 2014, sin que ello afecte la formulación de una política de tierras en zonas de reserva forestal orientadas a la conversión y recuperación de áreas deterioradas y su destinación a actividades productivas compatibles con la conservación como las agroforestales o silvopastoriles (MADR, 2013).

En la ilustración siguiente, los estudios realizados para 2012 y 2013 muestran casi todo el departamento de Caquetá en proceso de sustracción de la ZRF, lo que es claramente incompatible con la iniciativa de deforestación cero.

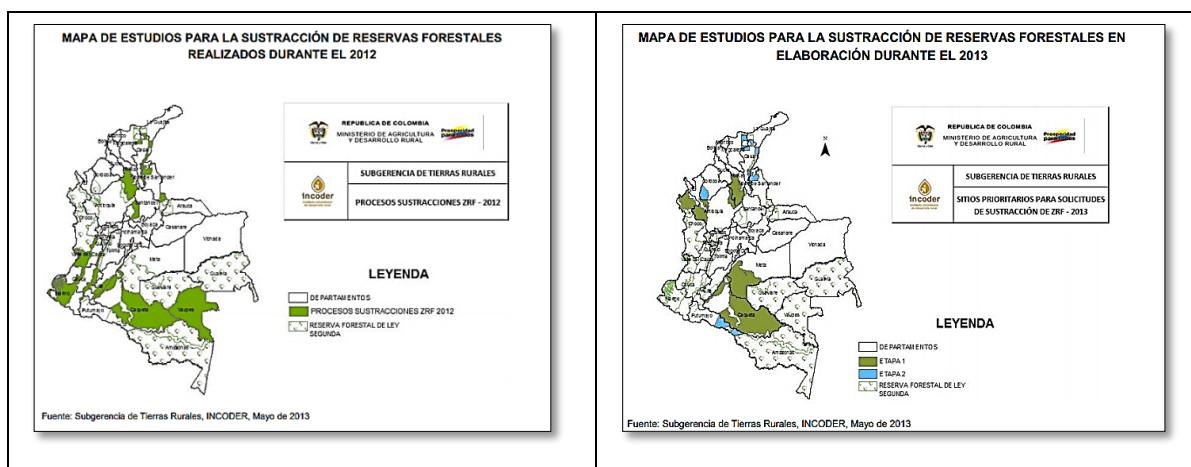


Ilustración 20 Estudios para sustracción de áreas de ZRF 2012 - 2013

Fuente: Avances en la implementación de la política integral de tierras 2010 – 2013. MDR.

Restrepo. JC. 2013

Capítulo IV

Análisis del marco institucional y su oferta de servicios

Capítulo IV: Análisis del marco institucional y su oferta de servicios

El análisis del marco institucional (CEPAL, 2009), incluye a su vez la identificación del conjunto de actores involucrados en el proceso de formación de la política, la cual se basa en los siguientes supuestos:

- Las políticas son resultado de la negociación entre distintos actores que ajustan mutuamente sus intereses divergentes.
- Las políticas son resultado de la interacción de coaliciones de organizaciones y actores, cada una con sus propios recursos y creencias sobre el problema.
- Los actores enfrentan los problemas con diferentes marcos conceptuales (racional, conducta organizacional, negociación política) que orientan sus decisiones.

Se evidencia además que en el proceso decisional intervienen no solamente el Estado sino un gran número de actores, los cuales intentan influir sobre el proceso de decisión a partir de sus intereses y recursos. Esta multiplicidad de actores explica por qué las decisiones no son siempre las más racionales o las más coherentes, sino el resultado de la confrontación entre actores

La no coincidencia de la agenda pública en los mismos temas cuando intervienen diversos intereses y sectores - por ejemplo en el tema forestal es clara la tensión entre producción y conservación y ahora se agrega la incorporación de territorios al desarrollo, en donde se pretende incorporar al sistema productivo cerca de 600.000 ha pertenecientes a la Ley 2^a- (evaluaciones de sustracción por parte del Incoder) genera inestabilidad en el territorio y se constituye en la principal barrera para avanzar hacia una senda compartida.

88

A este respecto se propone crear un órgano intermedio según se menciona en la Ley 489 de 1998 por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política:

Artículo 45. Comisiones Intersectoriales. El Gobierno Nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos.

Gobernanza y Gobernabilidad en el contexto del desarrollo y la conservación

La no concordancia entre las políticas estatales y gubernamentales ha evidenciado la falta de claridad sobre el modelo de desarrollo que el país requiere. Países como Colombia que enfrentan la dualidad riqueza – pobreza la cual se traduce en abundancia de recursos naturales pero pobre desempeño de los indicadores socioeconómicos. La falta de unidad en la formulación de políticas a generado la colisión de intereses en las regiones, en donde cada sector del Estado aboga por sus intereses sin conciliarlos con los demás, así sectores extractivistas como el minero y el agrícola no industrializado suelen no incorporar los propósitos de los sectores del estado que trabajan por el aseguramiento de la base productiva del país representada en la conservación de los recursos naturales.

La permanente dicotomía, incluso fomentada en los planes de gobierno, refleja una carrera o disputa por los recursos y el territorio, producto del permanente cambio en la tendencia de desarrollo, en la falta claridad de objetivos de largo plazo y fundamentalmente en el desconocimiento de las características biofísicas y ecosistémicas del territorio. Bajo la orientación estratégica en donde predomina la productividad y la rentabilidad, los sectores tanto productivos como de administración del Estado han definido políticas que no consideran de manera adecuada la capacidad de carga del territorio y los recursos naturales asociados, pese a la mención a la sostenibilidad en todas ellas. En el caso del Caquetá y el Guaviare, estos territorios hacen parte de varias iniciativas con distintos propósitos, de un lado integran parte de la Ley 2^a de 1959 la cual establece las áreas de protección forestal ya que son áreas originalmente con coberturas boscosas y con suelos de vocación mayoritariamente de conservación pero por otro lado también están incluidas en iniciativas de desarrollo que atentan contra el mantenimiento y conservación de estas características. Esta dicotomía deriva en conflictos de uso del territorio bien por sobre utilización o subutilización.

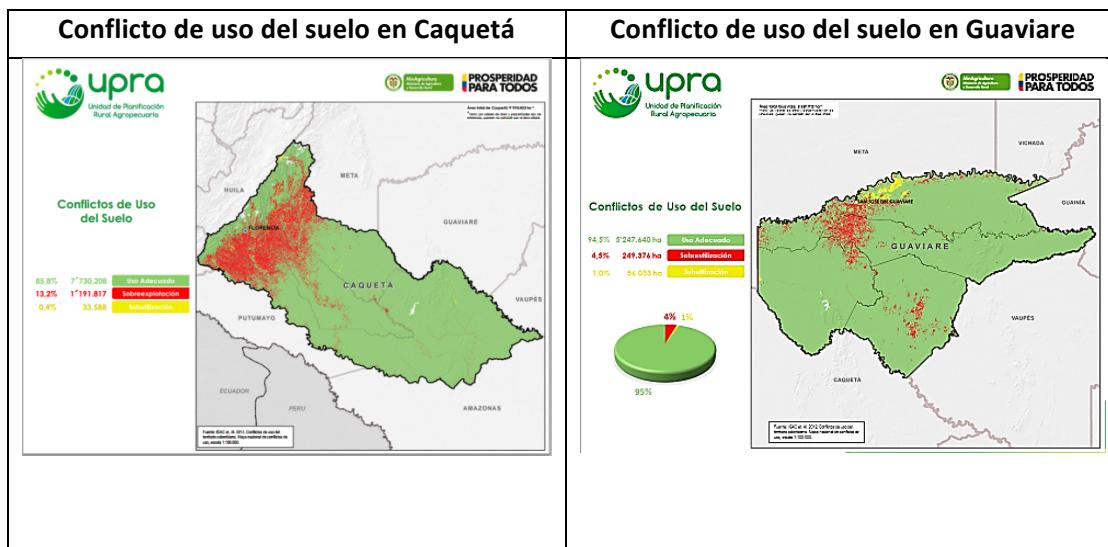


Ilustración 21 Conflicto de uso del suelo

Fuente: UPRA, 2013

No obstante, y si bien en términos de lineamientos estratégicos de la política se han generado señales confusas sobre el uso del territorio, también se cuenta con diversos instrumentos de planificación cuyo propósito es ordenar el territorio en función de sus características intrínsecas, como Planes de Ordenamiento Territorial, Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas, Zonas de Reserva Campesina y Zonas Relativamente Homogéneas, entre otras con los cuales es imperante encontrar el elemento articulador que los interprete como complementarios y no como rivales en el mismo territorio. En el actual ordenamiento institucional, entidades como la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA tienen la gran responsabilidad de generar lineamientos concretos para la toma de decisiones relacionada con el ordenamiento social de la propiedad, el mercado de tierras, la distribución y regularización de la propiedad y ordenamiento productivo entre otros. El gran reto lo constituye la información primaria, dado que en el ámbito de la arquitectura y diseño de sistemas de información el país es prolífico, no así en los datos que

alimentan esos sistemas, especialmente los datos obtenidos directamente de las lecturas locales, en los cuales se considera que el país tiene su principal vacío.

Enfoque territorial del desarrollo rural

Asumir el desarrollo rural desde el enfoque territorial representa una oportunidad para superar las deficiencias estructurales de las áreas menos florecientes bajo el reconocimiento que las áreas rurales no son solo áreas agropecuarias, ya que en ellas deben confluir todos los campos del desarrollo.

En el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural, actualmente en consulta, se define el Desarrollo Rural con Enfoque Territorial como “el proceso de transformación productiva, institucional y social de los territorios rurales, en el cual los actores sociales locales tienen un papel preponderante y cuentan con el apoyo de las agencias públicas, privadas o de la sociedad civil, o unas u otras, con el objetivo de mejorar el bienestar de los pobladores, con base en el uso sostenible de la biodiversidad, en particular los recursos naturales renovables y los servicios ecosistémicos. Como resultado de este proceso se debe llegar a corregir los desequilibrios regionales en niveles de desarrollo”.

Bajo este marco estratégico, las políticas públicas y sus baterías de instrumentos deben enfocarse a generar las condiciones locales, en este caso en los ámbitos municipales, que permitan la formación de capital físico, social y humano para promover su desarrollo endógeno. El marco político para la producción nacional tiene como orientación alcanzar la competitividad tanto de la producción como de los territorios, sin embargo, esto no pasa de ser un enunciado dado que la instrumentalización de la política no está generando las herramientas para ello, lo cual se evidenció en los datos expuestos anteriormente sobre contexto macroeconómico de los departamentos.

Para ahondar en el tema, es necesario volver al concepto mismo de competitividad, la que es definida (EUMED.NET, s.f.) como “la calidad del entorno para realizar inversiones y para incrementar la productividad en un clima de estabilidad macroeconómica e integración a la economía nacional”, bajo este concepto es necesario definir si lo que el país plantea es la competitividad de las unidades productivas (empresas, cadenas productivas, negocios rurales) o la competitividad en términos regionales o de unidades territoriales (estabilidad, buen gobierno, seguridad, garantías a la inversión). En uno u otro caso, la intervención estatal y el diseño de políticas públicas con sus correspondientes instrumentos serán diferenciados.

90

Economías ilícitas como alternativa productiva

En Colombia se pueden identificar corredores en los cuales se ha establecido la economía de la coca como Putumayo – Caquetá y Meta – Guaviare entre otros más críticos para el país como Nariño en región Pacífico.

Según un reciente estudio realizado por [Minjusticia y O.D.C. 2014], los cultivos ilícitos han modelado la realidad socioeconómica de las últimas décadas en Colombia, especialmente en zonas que por su ubicación estratégica, su configuración ambiental, la presencia de actores armados ilegales, la disponibilidad de medios de producción, entre muchas otras, han abonado el

terreno para que se presenten zonas de relativa estabilidad, donde numerosas familias se dedican a cultivar coca. Estas características están presentes en departamentos como Caquetá y Guaviare cuyas economías han estado permeadas por la economía de la coca no obstante que en los últimos años, las cifras del agregado nacional muestran una disminución en áreas sembradas como producto de la política de interdicción.

Sin embargo, el comportamiento de los corredores de la coca, tiene su propia dinámica especialmente en zonas fronterizas, de manera principal hacia la frontera con Ecuador, en las cuales se están formando “clústeres” de encadenamiento productivo como es el caso Putumayo – Caquetá. Al respecto, las estadísticas del observatorio de cultivos ilícitos muestran que los cultivos de coca en esta región han oscilado entre 5.000 ha y 20.000 ha desde 2002 sin que logre consolidarse ninguna tendencia (Tabla 14 y Tabla 15).

Tabla 7. Cultivos de coca en la región Putumayo-Caquetá, 2006-2012 (en hectáreas)

Departamento	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Putumayo	12.254	14.813	9.658	5.633	4.785	9.951	6.148
Caquetá	4.967	6.318	4.303	3.985	2.578	3.327	3.695
Total	17.221	21.131	13.961	9.618	7.363	13.278	9.843
Tendencia anual	23%	23%	-34%	-30%	-23%	80%	-26%

Tabla 14 Cultivos de coca en la región Putumayo - Caquetá 2006 - 2012 (ha)

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito. Junio 2013.

En contraste, en la región Meta – Guaviare se observa una tendencia a la reducción, ya que entre 2006 y 2012 los cultivos tuvieron una disminución del 34% pasando de 28.509 ha a 6.550 ha. (ver tabla 8)

Tabla 8. Cultivos de coca en Meta - Guaviare, 2006 – 2012 (en hectáreas)

Departamento	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Guaviare	9.477	9.299	6.629	8.660	5.701	6.839	3.851
Meta	11.063	10.386	5.525	4.469	3.008	3.040	2.699
Total	20.540	19.685	12.154	13.129	8.709	9.879	6.550
Tendencia anual	-21%	-4%	-38%	8%	-34%	13%	-34%

Tabla 15 Cultivos de coca en Meta - Guaviare 2006 - 2012 (ha)

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito. Junio 2013.

Estas economías, afectadas por el fenómeno de la coca y que transitan entre la economía legal e ilegal, ya que los productores de coca bien pueden dedicar parte de sus parcelas a los cultivos tradicionales de la economía campesina, se caracterizan por la alta movilidad poblacional, en parte motivada por fenómenos de desplazamiento como producto del conflicto o por la expectativa de obtener mayores márgenes de rentabilidad en el caso de las personas que han migrado huyendo del desempleo y la pobreza⁴¹.

Según el Ministerio de justicia [Minjusticia, op.cit] en Colombia se vienen realizando estudios con el objetivo de conocer la estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en

⁴¹ Una caracterización más completa del productor agropecuario con coca y de sus unidades productivas puede encontrarse en el documento Colombia, monitoreo de cultivos de coca 2012. Publicado en junio 2013 por UNODC.

zonas de influencia de coca. Uno de los principales resultados es que a diferencia de años anteriores, la coca no genera ganancias extraordinarias a los pequeños productores agropecuarios en las regiones productoras y su éxito se encuentra asociado con la baja competitividad de la producción lícita (subrayado fuera de texto). En promedio, el ingreso diario por persona es de COP 3.500 o USD 1,8, que corresponde a condiciones de pobreza. Los ingresos son más altos si se involucran los procesos de transformación de la hoja a pasta o base de cocaína pero no todos los productores agropecuarios procesan la hoja de coca como en años anteriores.

Se afirma que si bien los cultivos ilícitos dinamizan varios factores de la economía de la zona, en particular por la mano de obra que utilizan, el transporte, los insumos agrícolas y el intercambio de productos agrícolas y pecuarios, provocan también afectación a los costos de estos factores de los que derivan su ingreso los productores agropecuarios al margen del cultivo de coca.

La siembra y producción de coca que da lugar a la asociación “coca-actores armados ilegales-violencia”, produce fuertes efectos negativos sobre todas las dimensiones de la vida de las comunidades principalmente de la franja fronteriza. Los ingresos que perciben las familias productoras (que son relativamente bajos) no compensan los daños producidos en el ámbito ambiental, económico y social, así como con su contribución a la violencia y la corrupción. La producción de coca no se encadena con la economía legal para generar crecimiento ni desarrollo regional, particularmente en la franja fronteriza el nivel de desarrollo de la economía es bajo con fuerte predominancia del sector primario; provoca efectos fuertemente negativos sobre el ingreso, principalmente para las familias no productoras⁴².

Como se mostró en la tabla , en todos los estratos de la Amazonía, es posible encontrar asociaciones del productor netamente de economía campesina, bien sea agrícola o ganadera con actividades productivas que complementan la renta como el cultivo de coca, así esta rentabilidad ya no sea la esperada, derivando en el fenómeno antes expresado que ubica a estas economías en un tránsito permanente entre la legalidad y la ilegalidad y por tanto dificultando la llegada de la oferta institucional pública.

92

Sistemas de producción y reducción de deforestación

En el contexto regional y teniendo de presente que las dinámicas de la pobreza y la marginalidad determinan no solo la realización de actividades ilícitas como la coca sino actividades antieconómicas en el largo plazo y con graves consecuencias para el balance ambiental como la deforestación, se requiere atender las causas estructurales de la deforestación, causas atribuidas a la pobreza y la necesidad de asegurar niveles de ingreso óptimos. En este sentido, se considera que estrategias como las cadenas productivas, las alianzas estratégicas o la generación de acuerdos entre actores locales o entre actores públicos y privados deben definirse para objetivos diferenciados. Por ejemplo, remover las causas estructurales de la pobreza, podrían abordarse a partir de acuerdos entre sector público municipal y sector privado nacional, de tal forma que la robustez empresarial pueda apalancar las regiones con menos desarrollo en aspectos como asistencia técnica, generación de capacidad técnica e institucional, gestión del conocimiento y mejoramiento de procesos.

⁴² Ministerio de Justicia. Observatorio de Drogas de Colombia. Dinámica de los cultivos y producción de coca con énfasis en la región fronteriza con Ecuador. Circas 2014.

Herramientas como fortalecimiento o consolidación de cadenas productivas, pueden generar niveles de ingreso óptimo para los pobladores del campo que los persuade de abandonar actividades como la coca, causante en algunos casos de la deforestación, sin embargo para que las cadenas productivas sean prósperas requieren de la remoción de los factores estructurantes antes mencionados.

De igual manera, en el establecimiento de alianzas estratégicas, se requieren condiciones habilitantes como seguridad jurídica, legalidad y claridad en la tenencia de la tierra así como flujos productivos en proceso en auge.

Oferta Institucional de incentivos productivos y de conservación

En términos generales, los incentivos aplicados al sector agropecuario y a la conservación de los bosques, (crediticios, subsidiarios y tributarios) presentan rasgos que pueden llamarse genéricos en la medida en que no hacen discriminación positiva de las poblaciones objetivo.

Al estudiar los manuales y reglamentos de varios de estos instrumentos, se observa que están diseñados para usuarios que cuentan con niveles de instrucción altos y acceso permanente a tecnologías de información y comunicación, lo cual no es el caso de la mayoría de pobladores y trabajadores del campo en condición de vulnerabilidad. Justamente, se requiere rediseñar las herramientas existentes de tal forma que superen las barreras de acceso a poblaciones menos favorecidas, lo cual se puede lograr a partir del acompañamiento permanente al usuario a partir de un plan integral de asistencia técnica rural.

93

Teniendo en cuenta la realidad regional, los diferentes tipos de incentivos deben diseñarse de acuerdo con las características específicas de la población objetivo, es decir a partir de un enfoque de demanda, en donde el instrumento diseñado no solo responda con oferta institucional adecuada a la necesidad identificada por el propio usuario sino que además, cuente con mecanismos de acceso ágil y eficiente. Para el caso local, el banco agrario cuenta con un portafolio amplio de productos en los cuales solo se excluyen cuatro categorías según la norma (gallos de pelea, toros de lidia, cultivos ilícitos, caballos de paso), sin embargo lo reportado por la gerencia departamental⁴³ es que el crédito a pequeños campesinos es aprobado en baja proporción fundamentalmente porque el pequeño no cuenta con las garantías suficientes para ser un sujeto de crédito confiable. Al respecto se reportó que si el campesino es cliente del banco y cuenta con buena historia financiera, solo se requiere garantía personal pero si no es cliente, se exigen garantías complementarias que están asociadas a su capacidad económica, la que casi siempre es insuficiente para respaldar un crédito.

Oferta Institucional

	Entidad / Organización	Oferta Institucional
CO NACI	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Alianzas Productivas Oportunidades Rurales Incentivo a la Capitalización Rural

⁴³ Entrevista Personal con el Doctor Gabriel Castañeda – Gerente Banco Agrario Florencia Caquetá. 6 de octubre de 2014

		Formalización y fomento cadenas productivas
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible	Fomento de negocios y mercados verdes Sello ambiental Biocomercio sostenible
	Sinchi	
	Ministerio de Comercio Exterior	iNNpulsa Colombia iNNpulsa Mypyme Programa de Transformación Productiva Convocatorias encadenamientos productivos y cadena láctea
	ICA	Programas de inocuidad y sanidad animal.
	INVIMA	Acompañamiento sanidad alimentaria
	COLCIENCIAS	Programa Nacional de Investigación en Ciencias Agropecuarias
	Incoder	Ejecuta políticas de desarrollo rural, en coordinación con las comunidades e instituciones públicas y privadas relacionadas con el sector agropecuario, forestal y esquero, facilitando el acceso de los pobladores rurales a los factores productivos y sociales, para contribuir a mejorar su calidad de vida y al desarrollo socio-económico del país.
	UPRA	Orienta la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de gestión del territorio <u>para usos agropecuarios, a través de la planificación del ordenamiento productivo y de la propiedad, y la definición de lineamientos, criterios e instrumentos, que promuevan el uso eficiente del suelo para el desarrollo rural con enfoque territorial.</u>
	SENA	Capacitación en buenas prácticas
ACADEMIA	Universidad de la Amazonía	Programas de formación e investigación formal en ciencias relacionadas.
	Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD	Programas de formación e investigación formal en ciencias relacionadas.
	Corporación Unificada Nacional de Educación Superior – CUN	Programa Administración de empresas agroindustriales
PÚBLICO REGIONAL	Gobernación y Alcaldía	Financiación de proyectos con recursos propios y del Sistema General de Regalías y OCADs
	Direcciones Territoriales Incoder, DPS, Banco Agrario	
LOCAL PRIVADA	Cámara de Comercio Florencia	Investigación mercados
	Comité Departamental de Ganaderos	Órgano de asociación - promueve el subsector – denominación de origen
	Comités municipales y asociaciones lecheras	Formulación de proyectos en asociatividad para la productividad lechera
	ACAMAFRUT	Presta asistencia técnica agropecuaria, producir y comercializa material vegetal, promover la investigación aplicada, los convenios y alianzas para el desarrollo de cadenas productivas de carácter agrícola y pecuario de la región amazónica.
	ASOPROCEGUA	organización de campesinos agricultores sin ánimo de lucro que se dedica al cambio de actividades ilícitas por la explotación agropecuaria, mejorando el bienestar de la comunidad del municipio de San José del Guaviare e impulsando el desarrollo del departamento, buscamos el apoyo de otras entidades u organizaciones para el impulso, inversión, investigación y organización para la ejecución de nuestros proyectos.
N A	Corpolac	Red laboratorios referencia de leche

Consejo Nacional de calidad de la leche	Capacitación en análisis sensorial de quesos
Fedegán	Programas de apoyo con recursos provenientes de fondos parafiscales.
Sociedad de Agricultores de Colombia	Asociación de gremios de la producción agrícola que trabaja por el fomento de la actividad y le mejoramiento de la productividad y la competitividad.

Tabla 16 Oferta Institucional pública y privada

Fuente: Elaborado con base en Barreiro B, citado en Cámara de Comercio de Caquetá 2013 y otras fuentes.

Para el control de la deforestación, son varias las entidades que tienen funciones en este sentido, sin embargo la gestión sectorial en contravía de la normatividad ambiental dificulta la adecuada gestión.

Algunas de las entidades públicas son las siguientes, aunque en el ámbito no gubernamental hay un portafolio amplio de organizaciones que suman esfuerzos para tratar de controlar y detener la pérdida de la cobertura boscosa natural.

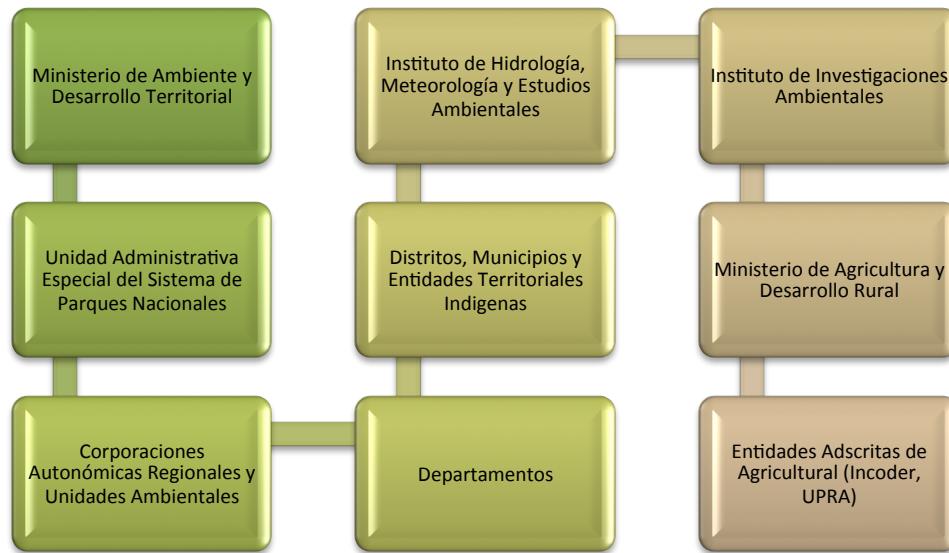


Ilustración 22 Institucionalidad pública para la gestión de la deforestación

Fuente: elaborado con base en MAVDT, et. al. Deforestación Evitada. Una Guía Redd+ Colombia

Bibliografía

Bibliografía

Andrade, A. 1988. "Desarrollo de los sistemas agrícolas tradicionales en la amazonia". Boletín del Museo del Oro. Nº 21. Mayo - agosto de 1988. Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República. [<http://www.banrepultural.org/node/25919>] Búsqueda realizada el 10 de agosto de 2014

CEPAL. Cambio cultural, desarrollo y sustentabilidad ambiental. S.f. Consultado en línea [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/7140/lcg2110e_i.pdf]

Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Centro y Canarias. Manual de Prácticas y Actuaciones Agroambientales. Ediciones Mundi Prensa. 1996.

DANE. 2005. Necesidades Básicas Insatisfechas. Colombia.

DNP. JICA. Manejo y Aprovechamiento Sostenible de Bosques Naturales. Una guía para la capacitación en escenarios locales. Circas 2012.

DNP. 2005. Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia.

DNP. 2012. Evaluación del Programa Familias Guardabosques y Grupo Móvil de Erradicación. UT Sei – Econometría. Bogotá.

97

FAO. 2004. Política de desarrollo agrícola. Conceptos y Principios.

Gobernación del Caquetá. Plan de Desarrollo Departamental 2012 – 2015.

Gobernación del Guaviare. Plan de Desarrollo Departamental 2012 – 2015

Gómez Hernández, B. Universidad Libre, Bogotá D.C. La Tenencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia. 2011.

Incoder. Manual de Formulación PGAT. 2013

Incoder. Términos de referencia para la convocatoria para prestadores del servicio de Asistencia Técnica Especial. Mayo 2013

MADR. Cartilla de Política Agropecuaria 2010 – 2014. Sf.

MADR, Incoder. Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural. Visión del Proyecto de Ley para consulta con pueblos étnicos. Sf.

Ministerio de Justicia y del Derecho; Justicia Internacional. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y sus Decretos Reglamentarios. 2012.

Ministerio de Justicia y Observatorio de Drogas de Colombia. Dinámica de los cultivos de producción de coca en Colombia con énfasis en la región fronteriza con Ecuador. Bogotá. 2014

Ortega-P.S.C.A. García _Guerrero, C.A Ruiz. J. Sabogal & J.D. Vargas (eds) 2010. Deforestación Evitada. Una Guía REDD+ Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Conservación Internacional Colombia; Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF); The Nature Conservancy; Corporación Ecoversa; Fundación Natura; Agencia de Cooperación Americana (USAID); Patrimonio Natural – Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas y Fondo para la Acción Ambiental. Bogotá. 72p.

Urrego-Ortiz Franky, Manuel Fernando Quinche-Ramírez. Los decretos en el sistema normativo Colombiano –una política estatal de invención normativa–Vniversitas. ucls. Bogotá (Colombia) N° 116: 53-83, julio-diciembre de 2008.

Rojas Ruiz, Humberto. Economía campesina y uso de los recursos naturales en zonas de colonización (primera parte). Oficina regional para América Latina y el Caribe del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), Bogotá, Colombia. Trabajo presentado en el seminario "Transformaciones en la economía campesina del área andina. 1960 -1988" celebrado en Girardot, Colombia del 30 de mayo al 2 de Junio de 1.989. Consultado en línea [<http://www.lrrd.org/lrrd2/1/rojas1.htm>].

PNUMA. Tercer Informe de Evaluación. Cambio climático 2001. Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.

Sinchi. Dinámicas de cambio de las coberturas de la tierra de la Amazonía colombiana: 2002-2012. Presentación en power point Taller sobre Cadenas Productivas. Mayo 29 de 2014

98

IDEAM. Boletín de Alertas Tempranas de Deforestación. 2014

Ucros, Juan Carlos. Breve historia y situación actual del patrimonio forestal colombiano s.f. Disponible en <http://www.fao.org/forestry/17272-09c7bb88cbaad85cf5c312d8422b30afb.pdf>

UPRA Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. 2013. Productos de información geográfica. Mapas de conflicto de uso del suelo, basado en el Mapa Nacional de Conflictos de Uso del Suelo escala 1:100.000 de IGAC et. al. 2012. Disponible en: <https://sites.google.com/a/upra.gov.co/productos-informacion-geografica/>

UPRA Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. 2014. Presentación institucional Febrero 13 de 2014. Disponible en: http://www.upra.gov.co/documentos/presentacion_institucional_febrero_2014.pdf

(agosto de 2014). Obtenido de www.minagricultura.gov.co

Andrade, P. M. (2012). Un ejemplo de nuevo paradigma en la integración de bosque. *Revista Bosque Nativo*, 50.

Cámara de Comercio del Caquetá - Comité Departamental de Ganaderos. (2013). *Línea base de la industria láctea del Caquetá*. Florencia: Cámara de Comercio .

- CEPAL. (2009). *Escalafón de la competitividad. departamentos de Colombia*. Bogotá.
- CEPAL. (Mayo de 2009). *Proceso y tensiones en la formación de políticas*. Obtenido de Proceso de formación de políticas públicas - CEPAL:
www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7/.../c14_proceso_formacion_pp.p
- CEPAL. (2013). *Escalafón de competitividad de los departamentos de Colombia*. Bogotá. Obtenido de
<http://www.cepal.org/colombia/noticias/documentosdetrabajo/6/51446/EscalafonColombia.pdf>
- CIFOR. (2013). *Análisis de REDD+ retos y opciones*. Indonesia: Arild Angelsen.
- CONDESAN, GTZ. (2007). Ordenamiento Territorial. Herramienta para el Desarrollo. *Diálogo de Políticas*, 4.
- DNP. (19 de julio de 2010). *Documentos Conpes*. Obtenido de
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/3675.pdf>
- EUMED.NET. (s.f.). *Biblioteca virtual de derecho, economía y ciencias sociales*. Obtenido de Clusters y Competitividad: www.eumed.net
- Gobernación del Caquetá. (2012). Obtenido de Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012 - 2020: <http://caqueta.gov.co/index.php/secretaria-de-agricultura/777-plan-departamental-de-seguridad-alimentaria-y-nutricional-caqueta-2012-2020>
- ILSA, Incoder. (2012). *Zonas de Reserva Campesina, elementos introductorios y de debate*. Bogotá: Gente Nueva Editorial.
- Incoder. (2011). Zonas de Reserva Constituidas . Bogotá.
- MADR. (Mayo de 2013). *Portal Territorial*. Obtenido de Implementación de la Política Integral de Tierras 2010 - 2013: www.portalterritorial.gov.co
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2013). *Documento Técnico sobre la Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Bogotá: DaVinci Publicidad y Medios.

Páginas Web

- <https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/Paginas/Portafolio-de-Servicios.aspx>
- [https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/apoyosincentivos/Paginas/Apoyo-Directo-por-Comercializacion-a-los-Productores-de-Cacao-en-el-2013-v2.aspx](https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/apoyos-incentivos/Paginas/Apoyo-Directo-por-Comercializacion-a-los-Productores-de-Cacao-en-el-2013-v2.aspx)
- <https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/apoyosincentivos/Documents/CACAO/Industria%2018-7-2014.pdf>
- <https://www.siac.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=690&conID=1047>
- <http://wwf.panda.org>
- <http://www.fao.org/3/a-y5673s/y5673s0w.htm>

www.juanmanuelasantospresidente.com

<http://www.sinic.gov.co/SINIC/ColombiaCultural/ColCulturalBusca.aspx?AREID=3&SECID=8&IdDep=18&COLTEM=216>