

**EMBAJADA REAL DE LOS PAÍSES BAJOS**

**PROGRAMA AMAZÓNICO**

**Informe Final de la Misión de Monitoreo Externo  
de Medio Término**

**Bogotá D.C., Septiembre 29, 2006**

**ÍNDICE**

<b>I.</b>	<b>Introducción.....</b>	<b>2</b>
<b>II.</b>	<b>Informe Final de la Misión.....</b>	<b>4</b>
	A. Evaluación General del Programa Amazónico .....	4
	B. Impacto del PA en la Conservación de la Biodiversidad.....	9
	C. Principales Logros del Programa Amazónico y Recomendaciones para su Desarrollo Futuro.....	13
	D. Monitoreo.....	31
	E. Sobre los Ejecutores.....	43
	F. Sobre la Coordinación y el Acompañamiento.....	48
	<b>Anexos</b>	
	Anexo 1: Evaluación de los componentes del Programa Amazónico.....	52
	Anexo 2: Opciones para un Sistema de Microcréditos.....	66
	Anexo 3: Documentos Consultados.....	68
	Anexo 4: Entrevistas, encuentros y visitas de campo realizadas.....	71
	Anexo 5: Miembros de la Misión.....	77
<b>III.</b>	<b>Informe de Minoría por Juan De Castro.....</b>	<b>78</b>

# **EMBAJADA REAL DE LOS PAÍSES BAJOS**

## **PROGRAMA AMAZÓNICO**

### **Informe Final de la Misión de Monitoreo Externo de Medio Término**

#### **I. INTRODUCCIÓN**

En diciembre del año 2004 la Embajada Real de los Países Bajos en Bogotá aprobó el Programa “Fortalecimiento de Autonomía Comunitaria en Torno a Vida, Territorio y Medio Ambiente en Subregiones Amazónicas”, denominado también como el “Programa Amazónico” (PA), que tiene como objetivo principal conservar y hacer uso sostenible de la biodiversidad de la región a través del fortalecimiento del gobierno de las organizaciones locales y de la gestión de las áreas protegidas, así como de la consolidación de la capacidad de las comunidades de las zonas objeto de las intervenciones propuestas para adelantar un desarrollo sostenible que genere un mejoramiento de su calidad de vida.

En la actualidad (Septiembre de 2006) el Programa se encuentra en la mitad de su ejecución en términos de calendario. La Embajada tomó la decisión de entregar al ECOFONDO la responsabilidad de hacer el seguimiento y monitoreo al Programa en general y, en particular, de las tres organizaciones de la sociedad civil al frente de su ejecución (ACATISEMA, CINDAP y CODEBA), que hasta el momento ha contado con la coordinación general de TROPENBOS. Justamente en este momento de transición, la Embajada consideró oportuno adelantar, mediante una misión independiente, un monitoreo externo de medio término para evaluar la marcha del PA y hacer recomendaciones sobre la forma como los ejecutores y ECOFONDO pueden mejorar su gestión y desempeño. Como miembros de la Misión la Embajada designó a Margarita Serje, Marnix Becking, Juan De Castro, y Manuel Rodríguez-Becerra quien la presidió<sup>1</sup>.

#### **Metodología**

Para alcanzar sus propósitos, la Misión efectuó una amplia revisión documental (Anexo 3), efectuó un amplio número de reuniones y entrevistas con los actores estratégicos (institucionales y sociales), agencias del estado, ONG, donantes y organizaciones de base de la población indígena y campesina y efectuó visitas a terreno (Puerto Inírida, San José de Guaviare y Serranía de la Lindosa, y el Departamento del Amazonas (Leticia, Puerto Nariño, Parque Nacional de Amacayacú y resguardos de San Martín de Amacayacú y Mocawa) en las cuales además de realizar entrevistas con los diferentes actores regionales se realizaron cuatro foros-taller con los grupos focales de intervención (Anexo 4).

---

<sup>1</sup> En el anexo 5 se incluye un breve CV de los miembros de la Misión.

## **Informe Final**

La Misión entregó su Proyecto de Informe Final a la Embajada de Holanda el 8 de Agosto. Posteriormente ésta solicitó a la Misión se efectuaran un conjunto de aclaraciones al texto y se respondieran algunas preguntas. El Informe Final que aquí se presenta fue elaborado por los miembros de la Misión Margarita Serje, Juan De Castro, Marnix Becking y Manuel Rodríguez-Becerra, este último Presidente de la Misión<sup>2</sup>. El Sr. Juan De Castro expresó su desacuerdo con algunas de las conclusiones y recomendaciones efectuadas, así como con la ausencia de otras que no habían sido consideradas por los otros tres miembros de la Misión. El Sr. Juan De Castro expresó su desacuerdo con algunas de las conclusiones y recomendaciones efectuadas, así como con la ausencia de otras que no habían sido consideradas por los otros tres miembros de la Misión. Al no poderse resolver las diferencias, el Sr. De Castro ha consignado sus desacuerdos en un Informe de Minoría. Como el lector podrá concluir al examinar los dos textos, en el Informe Final existe un consenso sobre la mayor parte de su contenido.

---

<sup>2</sup> El Presidente de la Misión, Manuel Rodríguez Becerra se abstuvo de participar en la elaboración de las conclusiones y recomendaciones referentes a TROPENBOS. El Sr. Rodríguez es Vice-presidente de la Junta General de TROPENBOS INTERNACIONAL una Fundación de origen holandés que tiene programas en 8 países incluyendo a Colombia. Si bien el Sr. Rodríguez no tiene responsabilidades directas sobre el Programa de Colombia, él consideró apropiado tomar esta posición dado el papel central que TROPENBOS ha jugado en el PA. Naturalmente, el Sr. Rodríguez como amplio conocedor del Programa TROPENBOS-COLOMBIA ofreció a la Misión información sobre su trayectoria y modalidades de trabajo.

## II. INFORME DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO DEL PROGRAMA AMAZÓNICO

### A. EVALUACIÓN GENERAL DE LA MARCHA DEL PROGRAMA

#### 1. Un balance positivo

En el contexto en el que surge el Programa Amazónico (PA) se ha generado una percepción del mismo como una serie de procesos inconexos y fragmentados, con ejecutores inadecuados y pobres resultados. Por el contrario, la Misión<sup>3</sup> considera que el PA tiene sentido de programa y que en balance presenta un resultado muy satisfactorio. Hasta la fecha el PA ha tenido un lapso de ejecución efectiva de un poco más de un año y sólo se ha ejecutado el 33% del total presupuesto. El hecho de que el programa muestre un retraso en su ejecución presupuestal se explica por las dificultades registradas en su puesta en marcha, pero la Misión considera que es factible ejecutarlo en su totalidad en los dos años de vida que restan al PA.

#### 2. Un programa con sentido

La Misión parte del convencimiento de que el Programa Amazónico es una iniciativa virtuosa y que bien desarrollado puede generar un potencial enorme a favor de la conservación de la biodiversidad, el reforzamiento de la gobernabilidad y actuaciones de las comunidades que con sus prácticas contribuyen a dicha conservación, así como un impulso claro a la economía comunitaria y el desarrollo sostenible. La Misión ha encontrado que, a pesar del origen aislado de las propuestas de las que nace y de los conflictos que marcaron el inicio de su puesta en marcha, se identifican hoy una serie de intervenciones con un sentido de Programa, que si bien debe ser fortalecido, evidencian un conjunto de líneas de acción relevantes en el contexto de los procesos socio-ambientales actuales de la amazonia colombiana. Su sentido de Programa radica en el hecho de que se está interviniendo de manera agregada y focalizada en situaciones y procesos clave que son altamente representativos de la dinámica socio ambiental actual de la región amazónica y que son críticos para la protección de la biodiversidad. Sin duda los problemas sobre los que actúa el programa constituyen verdaderos laboratorios de caso de los principales problemas de la amazonia colombiana: la reconversión productiva de campesinos colonos en las regiones cocaleras; fortalecimiento de las autoridades indígenas; consolidación de los resguardos y la construcción de convivencia intercultural y la consolidación de áreas protegidas.

#### 3. Fortalecimiento de la gobernabilidad: un logro significativo

El Programa Amazónico ha hecho en balance avances positivos en relación con el ordenamiento y manejo ambiental y territorial así como en el fortalecimiento de los sistemas de gobierno propio de los pueblos indígenas, en las áreas objeto de su

intervención. Sin duda, este es un hecho de gran relevancia para el país, toda vez que el control estatal sobre esa región no es viable si no se fortalece la gobernabilidad de los pueblos indígenas sobre sus territorios que, conjuntamente con los parques nacionales, corresponden a más del 65% del territorio amazónico. Además, de acuerdo a la legislación, las Autoridades Tradicionales Indígenas (ATI) deben ejercer un amplio conjunto de funciones públicas, entre otras las referidas a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

El fortalecimiento de la gobernabilidad cobra una importancia excepcional en una coyuntura en la cual el gobierno de Colombia ha estado desarrollando desde hace cuatro años una política de seguridad democrática, la cual tiene como una de sus condiciones la construcción de una presencia fuerte del Estado en todo su territorio. La Misión considera que los principales factores que tienden a bloquear los procesos de ordenamiento territorial, conservación y desarrollo productivo son de carácter político y social y están estrechamente relacionados con la expansión de las economías ilícitas, y el conflicto armado en la región amazónica.

Por lo anterior, la Misión insiste en que el énfasis del programa en el campo de la gobernabilidad es de crucial importancia y por ello hace un conjunto de recomendaciones para fortalecer este componente. En particular se menciona la necesidad de desarrollar nuevas acciones en el campo de las políticas públicas en los ámbitos macro y meso, que afectan las poblaciones y los territorios objeto del PA. Si bien en la concepción inicial del PA se reconoció la necesidad de actuar en estos frentes y se previeron algunas acciones para el efecto estas no parecen ser suficientes.

Sin embargo, la Misión ve con preocupación el hecho de que la interpretación de la concepción de autonomía por parte de los ejecutores del Programa Amazónico haya creado dificultades para la coordinación, acompañamiento y monitoreo del mismo durante su período de ejecución.

Como se sabe, la autonomía conlleva derechos y obligaciones. En el caso de un programa de cooperación internacional de esta naturaleza los ejecutores y comunidades beneficiarias tienen la obligación de rendir cuentas tanto al gobierno donante como al gobierno recipiente puesto que, entre otras, esos gobiernos también tienen la responsabilidad de rendir cuentas ante sus ciudadanos y ante la comunidad internacional. Por lo anterior, y en virtud de que la responsabilidad por el acompañamiento y la monitoría será ejercido por una nueva entidad (el ECOFONDO), la Misión considera urgente que se fijen claramente las reglas de juego para el desarrollo de estas funciones, precisando con claridad todos los aspectos relacionados con la rendición de cuentas por parte de los ejecutores y las comunidades beneficiarias. Es un proceso que requerirá una necesaria revisión de la concepción de autonomía que parece haber subyacido durante el desarrollo del PA.

#### **4. Sistemas de Producción Sostenibles: un componente con necesidad de ser fortalecido**

El componente de sistemas productivos sostenibles ha tenido un comportamiento heterogéneo en los tres ejes geográficos del programa, un hecho que se explica fundamentalmente por la menor importancia relativa que desde su formulación le otorgaron los entes ejecutores y las comunidades beneficiarias a este componente dentro del PA mirado en su conjunto. Se exceptúa de este patrón el caso de la Serranía de La Lindosa que tiene como eje principal de su intervención los sistemas productivos.

a. **Sistemas productivos en zonas campesinas.** El fuerte énfasis del PA en el componente de sistemas productivos en el caso de La Lindosa, responde muy bien a la necesidad que tienen ésta y otras regiones campesinas de la amazonia, altamente conflictivas y con una economía fundamentada en los cultivos ilícitos, de una reconversión productiva basada en el fortalecimiento de los agroecosistemas. La gobernabilidad de este tipo de región se está logrando fundamentalmente mediante el fortalecimiento de la presencia de las autoridades y la fuerza pública, pero es claro que su sostenibilidad está profundamente ligada al establecimiento de una base productiva económica, social y ambientalmente sostenible y equitativa.

b. **Sistemas productivos en zonas indígenas.** En las regiones indígenas en que trabaja el Programa, el componente de sistemas productivos sostenibles responde al proceso específico de consolidación de cada resguardo. La amplia experiencia que existe en Colombia sobre el particular indica que este proceso se realiza a través de cuatro fases: la creación del resguardo, la consolidación del gobierno propio, la articulación del ordenamiento territorial con las formas tradicionales de uso y manejo de los recursos, y el desarrollo de nuevas alternativas productivas. Las actividades que el programa apoye deben necesariamente respetar y adecuarse al ritmo de cada resguardo en relación con cada momento. Sin embargo, no deben considerarse estas etapas como consecutivas, y el PA debería tratar de activar en lo posible las actividades relativas a nuevas alternativas productivas, respetando la adecuación al ritmo de cada resguardo.

La Misión subraya la necesidad de ejecutar a cabalidad las iniciativas previstas por el PA en materia de sistemas de producción sostenible y de fortalecerlas en caso de que así se requiera y como consecuencia de su propio desarrollo. Así mismo propone que se explore la posibilidad de iniciar nuevas iniciativas en este campo, en particular a partir de la identificación que se ha hecho durante la ejecución del mismo PA de posibles alternativas para el efecto. Con esta recomendación se reconoce que la gobernabilidad misma del territorio tiene como una de sus condiciones básicas el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, un hecho profundamente ligado a la producción sostenible.

## **5. Importancia del Programa para la región amazónica y la conservación de la biodiversidad**

En últimas, en la concepción del Programa se supone correctamente que el fortalecimiento de las áreas protegidas, una mayor gobernabilidad de los territorios por parte de las comunidades que los habitan (que incluye procesos de ordenamiento y manejo ambiental y territorial), unos sistemas productivos sostenibles, y una mejor calidad de vida de sus habitantes, constituyen la base para el desarrollo sostenible de la región, y, por ende, de la protección de sus valiosos ecosistemas. En todos estos campos se registran avances en el PA, pero de todas formas es necesario desarrollar unos indicadores que muestren en forma tan precisa como sea posible el impacto del PA en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, un asunto del que se ocupa este informe.

El conjunto de intervenciones del PA tienen el potencial no sólo de convertirse en experiencias replicables y de llegar a ser eje de procesos con mayor impacto geográfico, sino que permitiría evaluar y redireccionar en el mediano plazo una serie de líneas de acción (e incluso de políticas públicas) en el campo de la conservación de la biodiversidad, la producción sostenible y la reducción de la pobreza.

## **6. Justificación del Programa Amazónico en los ámbitos global y nacional**

La existencia de un Programa Amazónico con el sentido antes planteado, en el marco de la cooperación holandesa a través de la Embajada Real de los Países Bajos, tiene al mismo tiempo una alta relevancia nacional y un gran significado en el ámbito internacional. La protección de los derechos territoriales y culturales de los pueblos indígenas y la conservación y buen uso del medio ambiente amazónico colombiano, encuentra una amplia justificación en diversos acuerdos y tratados multilaterales: el Convenio sobre Pueblos Indígenas de la OIT, la Convención de Biodiversidad, la Convención Ramsar, el Plan de Acción del Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques, la Convención de Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto, el Tratado de Cooperación Amazónica, la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, las Metas del Milenio, el Plan de Acción de la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, y el Plan de Acción de la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra sobre Desarrollo Sostenible en las Américas.

Así mismo el PA se enmarca bien en la Constitución, la legislación y las políticas sobre medio ambiente, biodiversidad, pueblos indígenas y poblaciones campesinas de Colombia. En efecto, en el documento “Incorporación de la Política Nacional de Biodiversidad en las políticas medioambientales” se muestra cómo en la última década se han formulado y puesto en marcha diecisiete políticas ambientales que se refieren explícitamente a la protección y uso sostenible de la biodiversidad y cómo estas, a su vez, desarrollan los derechos y obligaciones adquiridos por Colombia en la Convención de Biodiversidad y demás acuerdos internacionales relacionados. Las políticas a que se hace referencia son: Bases para una Política Nacional de Población y Medio Ambiente, Lineamientos para el Manejo Integral del Agua, Política de Producción Limpia,

Lineamientos de Política para el Uso y Manejo de Plaguicidas, Lineamientos de una Política para la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental, Lineamientos Ambientales para la Gestión Urbano Regional, Lineamientos para la Política Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio, Lineamientos de Política de Cambio Climático, Política de Bosques CONPES 2834 de 1996, Política para la Gestión de la Fauna Silvestre, Plan Nacional de Desarrollo Forestal, Plan Estratégico para la Restauración y el Establecimiento de Bosques, Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia, Programa para el Manejo Sostenible y Restauración de Ecosistemas de Alta Montaña, Política de Humedales Interiores de Colombia, Estrategias para un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Parques con la Gente (E. Ponce De León, 2004).

Además, entre el conjunto de políticas nacionales que buscan cumplir con los compromisos de la Convención de Biodiversidad se menciona el Plan Nacional Estratégico de Mercados Verdes y Empresas Verdes al cual los gobiernos de los presidentes Pastrana y Uribe les han otorgado gran importancia tal como se manifiesta en las actividades adelantadas por el Grupo de Mercados Verdes, del Ministerio del Ambiente, y del Programa de Biocomercio del Insitituto de Investigaciones Alejandro Von Humboldt.

## **B. IMPACTO DEL PROGRAMA AMAZÓNICO EN LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD**

La Embajada Real de los Países Bajos ha priorizado su intervención en el marco del Programa para el Medio Ambiente en Colombia en dos zonas de alta biodiversidad, como son el Pacífico y la Amazonia.

El Programa Amazónico interviene estratégicamente en la región de la Amazonia Colombiana, que tiene una extensión de más de 400.000 km<sup>2</sup> (36% del territorio nacional), reconocida como una de las regiones biogeográficas más biodiversas del planeta, tanto a nivel de especies florísticas (unas 6000 especies registradas) como faunísticas. Se constituye de 5 grandes cuencas (Amazonas, Putumayo, Caquetá, Guaviare y Vichada) con una heterogeneidad de ecosistemas acuáticos.

La Amazonia Occidental (Caquetá, Putumayo y Guaviare) se caracteriza por áreas de piedemonte con procesos de colonización relacionados con cultivos ilícitos y el conflicto armado, y economías extractivas como el petróleo. La Amazonia Oriental (Amazonas, Vaupés y Guainía) representa la Planicie Amazónica, una de las zonas mejor conservadas, donde una gran parte del territorio está bajo la figura de resguardos indígenas (el más grande Predio Putumayo excede los 5 millones de hectáreas) y Parques Nacionales (más de 2 millones de hectáreas). La mayor parte está en condiciones muy buenas de conservación y bajo un manejo tradicional indígena sostenible, mientras que otras zonas, en especial el Trapecio Amazónico (borde del río Amazonas, Leticia-Puerto Nariño) y algunos sectores del Predio Putumayo, se encuentran en procesos de sedentarización y urbanización, en donde se requiere buscar alternativas de manejo de los recursos naturales y atender las demandas relacionadas con estos procesos. Finalmente, el departamento del Vichada es considerado un área de transición entre la Amazonia y la Orinoquia, por lo cual la Selva del Matavén tiene una importancia particular.

La Cooperación de los Países Bajos prioriza la conservación de la biodiversidad junto con la reducción de la pobreza. Se parte de la particularidad de los importantes avances en Ordenamiento Territorial macro en la Región Amazónica colombiana, donde el conjunto de Parques y Resguardos Indígenas, como diferentes modalidades especiales de manejo y de conservación, cubren más del 65% de su superficie.

Este gran Corredor de Conservación ‘de hecho’, es una estrategia acertada y constituye una gran oportunidad para contrarrestar las amenazas a la biodiversidad de la región, siempre y cuando se generen las condiciones para hacerla viable social y políticamente. Para este fin se requiere del fortalecimiento de la gobernabilidad y del ordenamiento ambiental y territorial mediante los Planes de Vida en los Resguardos, Planes de Manejo de los Parques o planes de finca, articulados a los planes de Desarrollo de los Municipios y Departamentos. De esta manera se “materializan” los acuerdos reales de manejo y uso de los recursos naturales, y el desarrollo de sistemas productivos sostenibles y otras alternativas económicas para generar ingresos y mejorar la calidad de vida (reducción de la pobreza), siempre de acuerdo a los contextos culturales y socio-económicos particulares de cada comunidad.

Sin embargo, la zona todavía bien conservada de la Amazonia Oriental está rodeada por un cinturón de colonización que va desde la zona de contacto o de transición hacia las sabanas de la Orinoquia del Vichada y Meta, en curva hacia el sur-occidente a través de Guainía y la Macarena hasta el Piedemonte del Putumayo. Es en este contexto, donde el Programa Amazónico desde su enfoque integral fortalece la gestión territorial y ambiental regional, focalizando sus acciones en cuatro ejes geográficos estratégicos y ejemplares para las distintas realidades de la Región.

(1) La propuesta de CINDAP para implementar sistemas productivos sostenibles a partir de un modelo de conversión ganadera en la Zona de Amortiguación de la Zona de Preservación Serranía La Lindosa, remanente del Escudo Guayanés, parte del Área de Manejo Especial La Macarena y colindante con el Parque Nacional la Macarena. En la cercanía de San José del Guaviare, se localiza en el corazón del cinturón de colonización y conflicto, donde el Gobierno está implementando su Programa de Familias Guardabosques en función de la erradicación voluntaria de los cultivos de coca. CINDAP ha cooperado con la CDA para que el enfoque sea más integral a través del apoyo en la generación de modos alternativos de vida, con sistemas productivos sostenibles que generan ingresos y garantizan la restauración conservación de la cobertura forestal y de la productividad de los suelos. De esta manera se facilita la inserción de las familias campesinas/colonas y se previene el avance de la frontera agrícola. A pesar de las deficiencias en el diseño del proyecto con la Asociación ACARIGUA, por concentrar el apoyo en unas fincas modelo, esta acción complementa el trabajo de CINDAP en la Zona de Amortiguación de la Serranía La Lindosa. El trabajo que está adelantando ECOGENTE con las comunidades más afectadas por el conflicto y el consiguiente desplazamiento, los Guayaberos y Nukak, requiere de mayor articulación con el trabajo en la Zona de Amortiguación al Norte del PNN Chiribiquete y al sur de la Reserva Nukak Maku, donde la UAESPNN está concentrando sus esfuerzos en el marco del Programa Amazónico. Esto es relevante en vista del frente de avance de la frontera agrícola y los cultivos ilícitos, por el eje San José del Guaviare, El Retorno, Calamar, hasta Miraflores (entre la Reserva Nukak Maku y el PNN Chiribiquete). Igualmente ocurre con el límite norte de la Reserva Nukak Maku (río Inírida), pero esta zona está actualmente inaccesible por la situación del conflicto armado.

Aunque requieren de mayor articulación, con todo este conjunto de acciones complementarias, se está generando una experiencia innovadora dirigida a contrarrestar las amenazas en este cinturón de colonización, que podría ser replicada en otros sectores, tan pronto se generen las condiciones para actuar en ellos.

(2) La Selva del Matavén, como Resguardo Único administrado por ACATISEMA, es una zona de alta importancia para la biodiversidad por sus ecosistemas de transición Orinoco-Amazonia y por pertenecer al Escudo Guayanés, donde 16 resguardos y 6 etnias están en proceso de afianzar su autoridad sobre el territorio, para la conservación de su “Corazón de Salud” (la zona central de la Selva Matavén) y el desarrollo sostenible desde sus distintas realidades culturales. El Programa apoya, desde esta perspectiva, a ACATISEMA para definir y consolidar su sistema de gobierno propio, la apropiación y el

reconocimiento de su territorio, estableciendo acuerdos de conservación y de manejo de los recursos naturales.

Las principales amenazas son los frecuentes incendios y cultivos ilícitos en el límite norte (río Vichada), Municipio de Cumaribo, relacionados con el cinturón de colonización que va desde las sabanas de la Orinoquia, en curva hacia el sur-occidente a través de Guainía y la Macarena hasta el Piedemonte del Putumayo. Más conflictivo es el avance de la frontera agrícola y establecimiento de cultivos ilícitos en el límite occidental del Matavén (Caño Chupave), donde los operativos militares pueden generar procesos de desplazamiento de las familias y por ende presión sobre el territorio del Resguardo Matavén. Los primeros recorridos efectuados por las autoridades de ACATISEMA en el marco del PA por el Caño Matavén, para hacer presencia y establecer los primeros acuerdos para reconocer los límites y su posterior amojonamiento, son el inicio de un proceso muy significativo para la conservación de esta área.

Otro asunto interesante es el proyecto sísmico para la exploración de hidrocarburos, que la Agencia Nacional de Hidrocarburos está negociando con la ACATISEMA. El apoyo del PA al proceso de reflexión y posicionamiento frente al proyecto sísmico, a través del Ciclo Institucional, es muy relevante. Un aspecto de la discusión gira alrededor de la opción de declarar el Matavén como Área Protegida. La UAESPNN está vinculada a esta discusión. Para generar un modelo efectivo, debe construirse una base de confianza entre ACATISEMA y Parques, se deben identificar los requisitos necesarios para que la ATI, no se vea limitada por el estatus de Área Protegida, sino que sea fortalecida por éste. Debe sopesarse con mucha precaución las diferentes figuras de Área Protegida. Con todo, es un proceso de reflexión y posible cogestión muy interesante y se recomienda abrir espacios de intercambio de experiencias con el PNN Cahuinarí y otras unidades del sistema donde haya un traslape entre Parque y Resguardo Indígena.

Otra amenaza a la biodiversidad es la pesca comercial como conflicto transfronterizo por la presión sobre los recursos pesqueros desde Venezuela, lo que requiere mayor atención para ser atendido a nivel binacional. Igualmente, la sobre explotación de peces ornamentales para exportación vía Puerto Inírida constituye un grave problema social y ambiental. Es este sentido resulta de la mayor relevancia los proyectos de cría de especies ornamentales en confinamiento financiados por el PA.

(3) En el sur del Trapecio Amazónico (ribera del río Amazonas, Leticia-Puerto Nariño) y algunos sectores del Predio Putumayo, las comunidades se encuentran en procesos de sedentarización y urbanización. CODEBA ha hecho avances importantes para consolidar la conservación de la biodiversidad mediante su apoyo a procesos de ordenamiento territorial en la ribera del río Amazonas donde se encuentran unos resguardos relativamente pequeños; la rectificación de errores en los límites de algunos resguardos en coordinación con INCODER, la propuesta de ampliación de resguardos en otro caso, todo ello acompañado de un intensivo mapeo social de los resguardos. A su vez el proceso propuesto de la construcción de un Plan de Vida unificado para estos pequeños resguardos es relevante y se recomienda un intercambio con la experiencia del Resguardo Único del Matavén. Debe reforzarse una línea de acción para buscar alternativas de

manejo de los recursos naturales y atender las demandas relacionadas con la urbanización.

(4) Zona Predio Putumayo y Planicie Amazónica: son importantes los avances del Cahuinarí en la construcción de mecanismos eficaces de cogestión con el resguardo, buscando integrar dos visiones distintas del mundo para generar un ordenamiento territorial que se traduce en una zonificación conjunta del territorio basado en sistemas de clasificación indígena. De esta manera se llega a establecer normas asociadas de manejo al igual que acuerdos sobre la caza, la pesca y específicamente la explotación de la tortuga Charapa. Existen problemas comunes en los Parques de la Planicie Amazónica (Cahuinarí, Amacayacú, La Paya y Río Puré, que suman más de 2 millones de hectáreas), como son la minería de oro que entra desde Brasil (dragas), la explotación ilegal de madera (con conflictos transfronterizos con Perú en el caso de Amacayacú y Río Puré).

Considerando la baja presión demográfica y la gran extensión de selva amazónica dentro de los resguardos, las amenazas actuales son menores y se considera pertinente el apoyo de CODEBA a los “Encuentro de la Chorrera” como generación de una gobernabilidad más coherente y eficaz en defensa de los intereses y derechos de las comunidades indígenas y por lo tanto de los paisajes que éstos habitan.

Finalmente, es necesario relieves el papel que está jugando la aplicación del Modelo de Investigación Propia de TROPENBOS en el PA. Se ha avanzado en la recuperación del conocimiento y uso de cultivos tradicionales en las chagras (yucas, ajíes, plantas medicinales, etc.), lo cual es un aporte significativo a la conservación de la agrobiodiversidad amazónica. Así mismo mediante la Investigación Propia los pueblos indígenas se encuentran sistematizando y enriqueciendo sus conocimientos tradicionales acerca de la fauna y flora silvestre, en particular de aquella que ha sido fuente de alimentación, medicina y materiales para la construcción de la vivienda y otros usos. Esta información constituye la base para la elaboración de materiales para la educación en la escuela (etnoeducación), que de alguna manera comienza a reemplazar la transmisión oral de los conocimientos tradicionales sobre los usos y protección de la biodiversidad.

## **C. PRINCIPALES LOGROS DEL PROGRAMA AMAZÓNICO Y RECOMENDACIONES PARA SU DESARROLLO FUTURO**

A continuación se presentan las conclusiones y recomendaciones de la Misión sobre los temas de gobernabilidad, ordenamiento ambiental y territorial, y sistemas productivos sostenibles. También se presentan las conclusiones y recomendaciones sobre el desempeño de los cuatro entes ejecutores (ACATISEMA, CODEBA, CINDAP, y la Unidad de Parques Naturales Nacionales del Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial), de la actual organización coordinadora (TROPENBOS) y su eventual reemplazo o complemento en el futuro, así como sobre el papel jugado por la Embajada Real de los Países Bajos en el desarrollo del Programa. Así mismo, se hacen unas recomendaciones sobre el montaje de unos indicadores para el monitoreo del PA.

### **1. Fortalecimiento del gobierno propio**

Es necesario hacer énfasis en que los procesos de fortalecimiento del gobierno propio tienen muy diversas dimensiones e implican diferentes actividades. Entre ellas se subraya el desarrollo de las funciones públicas que la ley les concede a las denominadas entidades públicas de carácter especial: Cabildo, Cabildo Mayor, Asociación de Cabildos, Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas (a las Asociaciones de Cabildos Indígenas y/o Autoridades Tradicionales se les conoce como AATI). Estas funciones se refieren, entre otras, al manejo del territorio, educación, salud, y manejo de recursos económicos públicos.

El PA contribuye con el desarrollo de las reuniones estatutarias de los diferentes organismos que constituyen los arreglos del gobierno indígena en las cuales se toman decisiones de política pública y privada; el desarrollo de las relaciones entre las organizaciones indígenas de los ámbitos local, regional y nacional; el desplazamiento de las autoridades o de sus delegados a diferentes zonas del resguardo o por fuera de él, con el fin de atender asuntos atinentes a sus responsabilidades; capacitación de los indígenas para que administren con solvencia diversos asuntos (Ej.: el manejo de los recursos económicos asignados por el presupuesto nacional a los cabildos, trámites ante el estado, sistemas de información; control y vigilancia de los recursos naturales); la generación de relaciones con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de los órdenes nacional, departamental y municipal y el trabajo conjunto con ellas; y generación de procesos dirigidos a incidir en las políticas nacionales, departamentales, y municipales de relevancia para los pueblos indígenas. El fortalecimiento del gobierno propio implica entonces actuar sobre una o más de las anteriores dimensiones.

### **Logros**

Las acciones del programa en este campo se han centrado en intervenciones de impacto a nivel local:

- Se ha trabajado con éxito en el fortalecimiento de los sistemas de gobierno propio de los resguardos indígenas. En particular se destacan el caso de ACATISEMA, de las organizaciones del sur del Trapecio Amazónico, la coadministración del parque

Cahuinarí con los Bora y Miraña, así como la puesta en marcha del proceso con los Guayabero en el Guaviare y los “Encuentros de La Chorrera”. Gracias al PA las comunidades beneficiarias han estado en capacidad de trabajar en los diferentes frentes mencionados. Consideramos que el éxito de las iniciativas de fortalecimiento del gobierno propio estará dado por su capacidad de irse adecuando en el tiempo y de ir reconociendo las diferencias internas que sin duda van a ir surgiendo debido a diferencias étnicas, geográficas, de contexto, etc.

- Las acciones que ha adelantado el programa en su conjunto están contribuyendo a aumentar la credibilidad de las poblaciones (en especial entre aquellas que habitan regiones marcadas por el conflicto armado) en la acción institucional. Este hecho es de vital importancia como contribución del programa en la reconstrucción del tejido social. Se destacan aquí en particular el caso de la serranía de La Lindosa (atendidas por CINDAP y por ACARIGUA), así como de las AATI del predio Putumayo y de Matavén. Se subrayan algunos avances puntuales en las relaciones con las organizaciones gubernamentales del orden regional por parte de ACATISEMA y CINDAP. En el caso de la Lindosa las entidades públicas regionales (Gobernación, secretarías de educación y agricultura, oficina de planeación) se han interesado paulatinamente en el proyecto ejecutado por CINDAP por la relevancia que han identificado para la región y están hoy participando en su desarrollo mediante diversas modalidades.
- A diferencia de otras regiones del país, en la Amazonia -que se caracteriza por su gran diversidad cultural-, predomina una concepción especialmente despectiva e ignorante de la realidad indígena (el indígena de las selvas de tierras bajas ha sido históricamente considerado mucho más “primitivo” que el de la zona andina). Las acciones del programa contribuyen a romper con estereotipos y a avanzar en el proceso de convivencia intercultural. Se destacan aquí los casos de Ecogente con los Nukak y los Guayabero y de CODEBA con los grupos indígenas pauperizados y urbanizados del sur del trapecio amazónico.

## Recomendaciones

La Misión recomienda al PA **el establecimiento de una estrategia dirigida a fortalecer su incidencia en las políticas públicas en los ámbitos regional, nacional e internacional**, en particular en aquellas que sean relevantes para el fortalecimiento de los derechos a la identidad cultural de las minorías étnicas y para la protección y uso sostenible de los recursos naturales y medio ambiente de la región amazónica como son el proceso de consolidación de los resguardos indígenas, el desarrollo de la economía campesina y el fortalecimiento de las áreas protegidas. Una de las principales fallas del PA, y que ha sido ampliamente constatada durante la presente misión, lo constituye la ausencia de actuaciones en el PA que aborden diversos procesos más allá de lo micro/local. Dichos procesos tienen sin embargo la capacidad de incidir, e incluso en algunos casos anular, el impacto de los resultados de determinadas actuaciones que el

programa desarrolle en los ámbitos de conservación, gobernabilidad y actividades económicas/productivas.

Como parte de esta estrategia se debe incluir el diseño y desarrollo de procesos dirigidos a estrechar la relación de las ATI con la institucionalidad pública. Se reconoce que el PA identificó desde su formulación la necesidad de actuar en estos ámbitos de la política pública y, para el efecto, incorporó algunas acciones para cada una de las cuatro organizaciones ejecutoras y las comunidades beneficiarias del programa. Sin embargo, estas no están debidamente priorizadas y articuladas y no parecen tener la importancia que merecen dentro del PA y los medios requeridos para alcanzar los objetivos que se han propuesto. Además no se cuenta con una estrategia de incidencia en la política pública a nivel macro y meso en aquellos temas comunes para las cuatro organizaciones. Se anota que estas falencias han sido comunes a la casi totalidad de los programas financiados por la cooperación internacional en la región. Es un hecho que en el caso del PA quizá fue reforzado por el proceso mediante el cual se diseñó el cual estuvo centrado en cada una de las cuatro organizaciones ejecutoras, sin la intervención de profesionales expertos en políticas públicas que pudieran guiarlas en una adecuada definición de la estrategia.

En un informe de esta naturaleza sólo es posible ofrecer una guías que sirvan al PA para establecer una estrategia para incidir en las políticas públicas a nivel meso y macro así como para definir un conjunto de mecanismos y acciones para desarrollarla. No obstante, la Misión identificó tres ámbitos de las políticas que podrían ser objeto de la estrategia. En primer término, las políticas nacionales que están en proceso de formulación entre las cuales se destacan: la Visión 2019, el Plan Nacional de Desarrollo, el proyecto de ley de aguas, y la reglamentación de la ley forestal. Como parte integral de las políticas mencionadas se encuentran las de naturaleza sectorial (agrícola, minera, de hidrocarburos). El PA no ha actuado hasta la fecha en la construcción de estas políticas, no obstante que ellas podrían llegar a tener una profunda incidencia en el destino de la Amazonia, como se tipifica por ejemplo en el proceso de la reglamentación de la ley forestal la cual parece tener una fuerte orientación maderera en perjuicio de los otros valores ambientales, culturales y sociales del bosque. En segundo término, se identifican las políticas nacionales que apenas comienzan a implementarse como por ejemplo la Agenda Amazónica XXI. En este caso el PA podría jugar un interesante papel tratando de incidir en la efectiva puesta en marcha de determinados programas y líneas de acción, en particular los más relacionadas con su quehacer. En tercer término, se encuentran políticas con larga historia que requieren ser reformadas (por ejemplo: el manejo de los recursos del sistema general de participación de los resguardos indígenas en el presupuesto de la nación), o exigen una mejor implementación (por ejemplo: el control de la pesca y las actividades mineras en los ríos binacionales, y el combate a la explotación y tráfico ilegal de la fauna y la flora); la Misión pudo constatar como las fallas en estas últimas materias están teniendo hoy negativos efectos sobre las comunidades objeto del PA.

A las organizaciones de las comunidades objeto del PA (en un trabajo conjunto con la coordinación y ejecutores del Programa que debe estar asesorado por especialistas en políticas públicas) les corresponde definir los temas prioritarios de política macro y meso en los cuales pretenden incidir y los mecanismos para hacerlo. El diseño de una estrategia

o mecanismo efectivo en esta área requiere que en primer lugar se realice un ejercicio de definición de cómo los niveles meso y macro inciden en la consecución de los objetivos y acciones que desarrolla el Programa Amazónico en cada una de las áreas donde actúa, así como de forma general. Se trata de un ejercicio esencial, que a pesar de su importancia, no fue previsto a la hora de diseñar el Programa, y por lo tanto no se ha llevado aún a cabo. Una vez realizado, se podrá pasar entonces al diseño propiamente dicho de la estrategia que puede incidir en las políticas públicas. Para el efecto se deberá tomar en cuenta que el PA tiene recursos limitados y la necesidad de efectuar alianzas con otras organizaciones que están buscando incidir en políticas particulares (Como es el caso de las organizaciones indígenas regionales y nacionales y como es el caso de Gaia que han ido incrementando sus acciones en el ámbito de la política a nivel meso -por ejemplo, mediante La Mesa Interadministrativa - y a nivel macro -por ejemplo en el proceso de la ley forestal).

Como condición para establecer una estrategia general sobre políticas en los ámbitos macro y meso al interior del PA se recomienda **contar con una asesoría profesional en políticas públicas**. Así como para la concepción y puesta en marcha del programa se ha reconocido la necesidad de contar con antropólogos, biólogos y otros profesionales en su equipo profesional es necesario reconocer que para desarrollar el tema en cuestión se requiere del concurso de especialistas con experiencia en la materia. Como justificación para hacer esta recomendación es conveniente recordar que para incidir en una política determinada (ej: el proyecto de ley de aguas, o la intervención del gobierno en la expulsión de los garimpeiros de una zona particular) se requiere de una mezcla de un conjunto de acciones de diversa índole de conformidad a la naturaleza y características de la misma. Ello es lo que nos enseñan las ciencias de la política pública las cuales nos ofrecen diversas aproximaciones para entender los procesos de surgimiento de una política, así como de su formulación, aprobación, implementación y evaluación, que pueden ser de utilidad cuando nos proponemos a participar en una o más de estas etapas. En otras palabras, la estrategia para tratar de incidir en una política es específica (conformada por un conjunto de acciones aplicadas en diversas dosis) y en su establecimiento se debe tomar en consideración la coyuntura política, social y económica por la cual se atraviesa (así, por ejemplo, el análisis de las políticas públicas nos enseña la necesidad de determinar si existen, o no, las condiciones para influir en un momento en el tiempo, o lo que se denomina como la existencia una ventana de oportunidad).<sup>4</sup> Es este tipo de consideraciones lo que indica la conveniencia de que el PA afronte este tema con la asistencia de especialistas en la materia que ayuden a establecer la estrategia general la cual debe incluir formas de monitoreo para determinar su grado de eficacia.

Con miras a incidir en las políticas a nivel macro y meso se deberán fortalecer o crear un conjunto de mecanismos, y para el efecto la Misión recomienda:

---

<sup>4</sup> M. Jaenicke. *National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity Building*. 1997. I. Meny, y J.C. Thoening. *Las Políticas Públicas*, 1989.

- (i) Que la Embajada de Holanda proponga al gobierno de Colombia, desde el marco de su programa de cooperación, que se cree una Oficina de Asuntos Amazónicos en el MAVDT que dependa directamente del Viceministro del Ambiente. Esta oficina tendría la responsabilidad de coordinar la puesta en marcha de las diferentes funciones que tiene este Ministerio en relación con la Amazonia. Una de ellas sería la de fortalecer los programas de cooperación internacional para la región mediante la búsqueda proactiva de nuevas oportunidades y la creación de condiciones para lograr sinergias, armonización y coordinación entre los mismos. Además, la oficina debería tener como una de sus funciones principales la de buscar incidir desde la perspectiva ambiental en las políticas sectoriales relacionadas con la región, haciendo uso de las competencias legales que el MAVDT tiene para el efecto de conformidad con la Ley 99 de 1993. Para ello podría contar con la asistencia técnica de los Institutos VON HUMBOLDT, SINCHI e IDEAM tal como la misma ley lo prevé.
- (ii) Que la Embajada de Holanda proponga al gobierno de Colombia, desde el marco de su programa de cooperación, se utilice al **Consejo Nacional Ambiental** (CNA) como mecanismo para la coordinación de políticas macro relevantes para la región amazónica. Se convocaría entonces al CNA con el fin de que examine el desarrollo del PA y tome las medidas que sean del caso, en particular en lo relacionado con la coordinación interinstitucional requerida para su ejecución así como con la coordinación de las políticas macro relevantes. Se subraya que el CNA es un mecanismo creado por la Ley 99 de 1993 que tiene las competencias legales para actuar en estos ámbitos y, para el efecto, cuenta con la membresía de los principales ministros de los sectores que más inciden en la cuestión ambiental (agricultura, minas y energía, comercio exterior, educación, transporte, entre otros) y representantes de los sectores productivos y de la sociedad civil. El Consejo (o un comité especializado del mismo) se podría reunir en cuatro ocasiones durante la vida del Programa para tomar decisiones sobre los asuntos de carácter interinstitucional y de política que se consideren pertinentes de acuerdo a la presentación que para tal fin proponga el PA. A las sesiones especiales del Consejo se podría solicitar se invite al Embajador de los Países Bajos. La oficina de Asuntos Amazónicos que aquí se propone serviría para establecer la coordinación con el CNA y de común acuerdo con la coordinación del PA llevar a su consideración las materias que se consideren pertinentes. Se considera que esta alternativa cumpliría con la motivación que llevó a la Misión del 3 de abril de 2006 a proponer la creación de un “steering committee”, constituyendo un mecanismo más eficaz dados los mandatos legales del CNA y del MAVDT.

La Misión considera de utilidad el fortalecimiento o **establecimiento de foros y mesas de negociación** en las cuales se puedan ventilar diversos aspectos de una política con miras a llegar acuerdos sobre su formulación, adopción o puesta en marcha, o por lo menos que sirvan como uno de los detonantes para incidir en uno o más de estas etapas.

- (i) Coadyuvar a **fortalecer la Mesa de Coordinación Inter-administrativa del Departamento del Amazonas**, un mecanismo que muestra hoy unos resultados muy significativos en relación con la formulación y puesta en marcha de políticas a nivel meso. Ella está contribuyendo a que las autoridades indígenas y las agencias departamentales estrechen sus relaciones y se logre desarrollar una más adecuada concepción y estrategias para el mejor cumplimiento de las obligaciones del gobierno frente a los resguardos, en particular en materia de salud y educación. Más recientemente la Mesa ha incorporado nuevos temas como es el caso del fortalecimiento del gobierno propio. De ninguna manera el PA debe financiar actividades que debiliten este mecanismo particular.
- (ii) La **creación de un Foro Amazónico**, planteado por Tropenbos y Parques Nacionales, es un mecanismo que también podría ser útil para estrechar las relaciones de las organizaciones indígenas y campesinas con el sector público e incidir en las políticas en los ámbitos macro y meso. Este podría servir, entre otras, para: (a) efectuar un amplio proceso de intercambio de experiencias e información entre las ATI y entre éstas y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales; (b) generar procesos de alianzas y cooperación entre las ATI, los entes ejecutores del programa y diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales; y (c) acordar acciones específicas en el ámbito transfronterizo, en áreas como la pesca, la minería, la extracción ilegal de madera y de diversas especies de fauna y flora, y el establecimiento de corredores biológicos entre resguardos indígenas y áreas protegidas vecinas a las fronteras; (d) monitorear el cumplimiento de las obligaciones de los gobiernos nacional y regional en aspectos particulares de la Agenda XXI amazónica y contribuir a su enriquecimiento; (e) propiciar el debate público del Plan de Desarrollo y de la Visión 2019 en lo referente a la región amazónica.

Como parte de la estrategia la Misión considera necesario: *i)* establecer **indicadores sobre la contribución del PA al fortalecimiento del gobierno propio y a la incidencia en las políticas a nivel meso y macro**. La definición misma de los indicadores, conjuntamente con las organizaciones, es un proceso que bien podría conducir a orientar parte de las actividades dirigidas a este fin. Estos indicadores deberían servir para determinar, por ejemplo, qué y cuántas decisiones, convenios con organizaciones públicas, y actividades relacionadas con aquellas se han desarrollado en las ATI o en los cabildos, con el fin de cumplir con sus funciones al interior de su territorio sobre la cuales deben rendir cuenta frente a sus asociados, así como con las funciones públicas que deben ejercer. Como se mencionó, la Misión ha observado que el PA está contribuyendo al fortalecimiento de los gobiernos propio, conclusión alcanzada a partir de las diversas entrevistas realizadas, así como de otras informaciones. Sin embargo, sería deseable contar con indicadores que permitan evaluar los avances en esta materia; *ii)* en el caso de CODEBA se recomienda que las convocatorias y procesos dirigidos a hacer los encuentros tengan como centro las ATI. Si el propósito es fortalecer el gobierno propio, son estas entidades las que deben convocar y determinar la agenda de las reuniones a partir de las funciones que, de

acuerdo a sus propios estatutos y reglamentaciones, deben ejercer. La Misión considera que los encuentros de la Chorrera han sido útiles para identificar las prioridades y estrategias de las ATI a nivel regional y nacional, e intercambiar experiencias, pero a su juicio la convocatoria de esas reuniones debería haber estado claramente bajo el liderazgo de las ATI y no de CODEBA; *iii*) CODEBA deberá también hacer todos los esfuerzos que sean necesarios para mejorar sus relaciones con las organizaciones públicas, toda vez que la Misión encontró que se ha creado un ambiente de pugnacidad con algunas de ellas, una situación que no es conveniente ni para esta ONG ni para el PA.

En el caso de La Lindosa es necesario establecer una estrategia para la creación o el fortalecimiento de organizaciones campesinas, o, en otras palabras, asegurar formas organizativas que fortalezcan el control sobre sus territorios. El programa no tiene ninguna estrategia sobre el particular, una situación que podría incidir negativamente en la continuidad del proyecto de reconversión ganadera en marcha.

La Misión recomienda la creación **de un programa piloto para la prevención de la corrupción** tanto de las agencias públicas en el ejercicio de las funciones que les atañen en relación con los resguardos indígenas, como de las ATI en el ejercicio de las funciones públicas, incluyendo aquellas que conllevan la utilización de recursos económicos públicos. Durante su trabajo de campo, la Misión pudo escuchar muchas afirmaciones sobre la eventual existencia de prácticas corruptas en estas materias. Si bien, esas afirmaciones no fueron específicas, y estuvieron en algunos casos llenas de vaguedad, la Misión considera que es fundamental que los gobiernos departamentales y municipales así como las ATI generen todos los mecanismos que sean pertinentes para asegurar que sus decisiones y acciones en relación con los resguardos sean transparentes ante la sociedad en general y ante los grupos particulares ante los cuales deben rendir cuentas. Dos campos podrían ser materia de este programa piloto: *i*) La administración de los recursos económicos provenientes del sistema general de participaciones por parte de las ATI, y por parte de las gobernaciones y alcaldías (se recuerda que en algunos casos -ej. los resguardos del Trapecio Amazónico- en la administración de los recursos participan las entidades territoriales-, mientras en otros -resguardo único de Matavén- la ATI recibe los recursos y los administra). En este punto se hace énfasis en la necesidad de que el PA ofrezca especial atención al asunto de la administración de los recursos económicos que se transfieren a los resguardos, tanto en lo concerniente a la forma como el Estado se los entrega como a la forma como los asignan y manejan, con el fin de que la ATI obtengan las capacidades para gestionarlos con eficacia, eficiencia y transparencia. *ii*) El proceso de decisiones de las ATI o lo cabildos para hacer alianzas con terceros, o autorizarlos, para el aprovechamiento de recursos naturales al interior de los resguardos (ej. aprovechamiento de madera). En este caso se deben incluir también como partes integrantes del programa de control a la corrupción a las autoridades públicas que deben ejercer determinadas funciones en el proceso, como en el caso de los ministerios del interior y de medio ambiente y las corporaciones autónomas regionales para el desarrollo sostenible.

## **2. Ordenamiento territorial y manejo ambiental del territorio**

Los avances en materia de ordenamiento y manejo ambiental del territorio, conjuntamente con los avances en materia del gobierno propio, constituyen dos pilares fundamentales para el fortalecimiento de la gobernabilidad.

El ordenamiento territorial tal vez puede ser considerado como la entrada principal a la “pirámide” de los tres objetivos específicos para el logro del PA; en cuanto es un proceso que permita una adecuada planificación del uso del territorio que viabiliza tanto el desarrollo de sistemas productivos sostenibles como sistemas de conservación de la biodiversidad, y es un proceso interactivo y cíclico de aprendizaje colectivo sobre el adecuado manejo del territorio a través del cual se fortalece el reconocimiento, apropiación social y legal, y en últimas, el gobierno propio del territorio por parte de las poblaciones locales en coordinación con las instituciones pertinentes. A la vez requiere de ciertos niveles de organización y gobernabilidad para ser realizado en condiciones de equidad de oportunidades en el proceso de interpretación y toma de decisiones de manejo.

El ordenamiento territorial en el PA ha sido tomado en el sentido de la planificación territorial participativa que parte de la visión y conocimiento tradicional del uso y clasificación del territorio por parte de las comunidades locales (mapeo comunitario) y conjuga en mayor o menor medida la entrada técnica de mapas base y/o temáticas o preferiblemente integrados (de unidades de paisaje o ecosistemas) para construir una base común para la toma de decisiones y llegar a acuerdos reales de manejo de los recursos naturales (planes de vida, planes de manejo de parques, planes de desarrollo municipal). El ordenamiento territorial puede entenderse desde una perspectiva más técnica como la zonificación económica-ecológica a través de la interpretación de sensores remotos, en función de mapas de unidades de paisaje, como base para generar Planes de Ordenamiento Territorial o Planes de Uso de Suelo, pero siempre requerirá de la participación de las poblaciones locales para ajustarse a sus conocimientos, tradiciones y visiones culturales y demandas sociales de desarrollo.

El ordenamiento territorial comprende distintos ámbitos, tanto ecológicos, y económicos, como también culturales, sociales, políticos, organizacionales, institucionales y legales. El reconocimiento del territorio, como primer paso para una mayor apropiación cultural de la población local, es una premisa no solo para la defensa del territorio frente a amenazas externas sino para una posición más equitativa para la toma de decisiones en cualquier proceso de planificación territorial con instituciones como los municipios o empresas privadas (caso exploración de hidrocarburos en la Selva del Matavén). La rectificación y legalización de límites de tierras comunales (Reservas Campesinas) o resguardos indígenas son la base para la seguridad en la tenencia de la tierra. La planificación territorial del uso de la tierra en función de su aptitud permite la consolidación de sistemas productivos sostenibles y llegar a acuerdos de manejo de los recursos naturales y del establecimiento de unidades de conservación de la biodiversidad. En este sentido y con frecuencia, no es posible desde el punto de vista legal aprovechar recursos del bosque con objetivos

comerciales sin haber adelantado previamente el ordenamiento territorial. Este último es el caso, por ejemplo, de la extracción de la madera y de otros productos no maderables del bosque para comercializar en los ámbitos global y nacional que requieren de diverso tipo de permisos gubernamentales que, a su vez, exigen un ordenamiento territorial (el aprovechamiento tradicional de estos recursos para fines de alimentación y aprovisionamiento de diversos productos para uso doméstico lo hacen las comunidades sin necesidad de ninguna autorización por parte de las autoridades públicas).

En los resguardos indígenas, el ordenamiento territorial es entendido primeramente como consolidación de su control del territorio (Visión indígena del PNN Cahuinari: “Consolidar el territorio entendido como el control del territorio ancestral a partir del manejo propio y autónomo”). El uso de la tierra es definido a través de acuerdos sociales de manejo de los recursos naturales, entre otros a través de la investigación propia (metodología de TROPENBOS).

Los planes de manejo de los parques nacionales y los planes de vida de los resguardos indígenas, o en el caso de traslape los Regímenes de Manejo Especial concertados, son la materialización de estos procesos de negociación y construcción social del grupo de actores involucrados. También son parte del ordenamiento territorial los procesos de ampliación o creación de nuevos parques o resguardos, o de recategorización de la modalidad de conservación (caso Cahuinari, donde se está discutiendo la posibilidad de cambiar de Parque Nacional a Área Etnica para la Conservación; caso resguardo único Selva de Matavén, que eventualmente puede establecerse como Área Protegida).

De alguna manera el conjunto de Parques y Resguardos Indígenas, como diferentes modalidades especiales manejo y de conservación, cubren más del 65% de la Región Amazónica colombiana, formando un gran Corredor de Conservación ‘de hecho’. Es una estrategia de ordenamiento acertada y constituye una gran oportunidad para contrarrestar las amenazas a la biodiversidad de la región, siempre y cuando se generen las condiciones para hacerla viable social y políticamente. Para este fin se requiere del fortalecimiento de la gobernabilidad y del ordenamiento ambiental y territorial mediante los Planes de Vida en los Resguardos, Planes de Manejo de los Parques o planes de finca, articulados a los planes de Desarrollo de los Municipios y Departamentos

## **Logros**

En el campo del ordenamiento territorial los principales resultados del programa se presentan en la escala micro en el nivel local.

- Se ha realizado un trabajo significativo en el ordenamiento de resguardos, fincas y parques nacionales, que constituye una base importante para los diferentes ejercicios de planificación como planes de vida, planes de manejo y planes de desarrollo. En el caso de los resguardos del trapecio Amazónico,

CODEBA ha adelantado un trabajo de rectificación de límites en conjunto con el INCODER en su calidad de autoridad competente y de legalización de la ampliación de los mismos y eventualmente de un nuevo resguardo. A su vez el proceso propuesto de la construcción de un Plan de Vida unificado para estos pequeños resguardos es relevante.

- Este ejercicio constituye a su vez un proceso de apropiación y de reconocimiento cultural (zonas sagradas y de conservación), ambiental y político de los resguardos de indudable importancia que viene siendo desarrollado de manera seria y consistente. Los primeros recorridos efectuados por las autoridades de Acatisema en el marco del PA por el Caño Matavén, para hacer presencia y establecer los primeros acuerdos para reconocer los límites y su posterior amojonamiento, son el inicio de un proceso muy significativo para la conservación y aprovechamiento sostenible de esta área.
- Es importante destacar el conjunto de acuerdos de uso y de manejo de recursos que comienzan a gestarse y a ponerse en práctica (ejs. sobre pesca, el uso del Lago Tarapoto, maderas y fibras para artesanías). El trabajo en este sentido debe ser fortalecido y apuntalado a nivel regional y nacional.

### **Recomendaciones**

- Se recomienda buscar la integración de insumos técnicos (uso de imágenes satelitales, fotografías aéreas, mapas de ecosistemas, investigación científica, etc.) en complemento a los esfuerzos de mapeo comunitario. Para un entendimiento bicultural y crear un diálogo de saberes en equidad de condiciones, se requiere de la capacitación del personal de parques involucrado y de los técnicos en ordenamiento territorial en la visión cultural indígena (ver experiencia y recomendaciones del PNN Cahuinari), como también de las comunidades locales en el uso y la interpretación de las técnicas científicas.
- La articulación de estos ejercicios de ordenamiento con otros niveles de ordenamiento (planes municipales, departamentales, ordenación forestal, por ejemplo) debe estimularse y fortalecerse, así como los ejercicios de articulación en niveles de resolución más regionales (en este sentido se destaca la intervención de parques a través de la idea de los SIRAP). De esta manera se validan y se legalizan los diferentes planes comunitarios de ordenamiento territorial en un marco más formal, para que incidan más directamente en las instancias de toma de decisión. En este sentido, se recomienda la articulación del conjunto de planes de finca al plan de Manejo de la Serranía La Lindosa y los Planes de Desarrollo Municipal.

- Se requiere fortalecer los mecanismos de control interno y externo a los acuerdos sociales de manejo. La información a ser arrojada por el proyecto de monitoreo ambiental regional puede ser útil tanto para el monitoreo de la eficacia de estos acuerdos de manejo (externo), como para insumo para el control social y mayor gobernabilidad (interno). A nivel de los acuerdos de manejo y su respectivo control social, la metodología de la investigación propia de TROPENBOS ha demostrado ser efectiva.
- A nivel subregional, regional y los corredores biológicos transfronterizos propuestos, se recomienda la consolidación de unidades de conservación en función de generar mayor conectividad entre ecosistemas, a través de acuerdos sociales y legales bajo diversas modalidades de protección (bosques protectores a nivel de finca, sitios sagrados dentro de resguardos, reservas privadas, bosques comunitarios a nivel de reservas campesinas, etc.).
- En este sentido, la integración de los planes de finca de CINDAP en un marco de planificación mayor con visión ecosistémica (establecimiento de micro-corredores) generando mayor conectividad entre los remanentes de bosques de las fincas y en función de rutas migratorias de especies faunísticas, puede aumentar su relevancia ecológica dentro del Área de Manejo Especial Sierra La Macarena. La Misión considera que en el caso de La Lindosa es necesario hacer una revisión en esta dirección con el fin de que el proyecto pueda cumplir más adecuadamente con los fines de conservación del PA.

### **3. Producción Sostenible y lucha contra la pobreza**

Con el fin de que las acciones del Programa en el campo de la producción sostenible sean significativas como estrategia de lucha contra la pobreza, resulta de vital importancia partir de que la situación de pobreza debe ser caracterizada de manera particular para los distintos grupos sociales a los que se dirige el programa. *Grosso modo* se pueden distinguir en las regiones donde actúa el Programa tres tipos de sistemas de sustento (*livelihood systems*):

- i. Grupos colono-campesinos con limitado acceso a la tenencia de la tierra y con sistemas productivos de tipo agropecuario y extractivo basados en la lógica del *boom and bust*. Su sistema de sustento depende principalmente del mercado moderno.
- ii. Grupos indígenas con patrones de asentamiento de tipo sedentario y en proceso de urbanización que implementan formas productivas extractivas y de tipo agropecuario, cuya articulación al mercado moderno incluye una amplia gama de bienes y servicios.
- iii. Grupos indígenas cuyo sistema de sustento se basa en el manejo integral e itinerante de paisajes selváticos de gran extensión (reflejado en resguardos con áreas considerables). Muchos de estos grupos presentan una articulación al

mercado moderno que se limita a la satisfacción de un número muy limitado de necesidades.

La situación de pobreza de cada uno de estos grupos está directamente relacionada con su nivel de dependencia con el mercado moderno, debido a la forma en que históricamente se ha dado esta relación en esta región. Tanto los grupos colono-campesinos como los grupos indígenas de la región amazónica han tenido acceso a las mercancías y han comercializado sus productos y su fuerza de trabajo a través de sistemas como el 'endeude', la 'terrajería' o 'amediería' y el 'amarre'. Se trata de sistemas basados en el trabajo que se realiza como pago de una deuda cuyos términos los establece el patrón o el prestamista, que crece indefinidamente, es hereditaria e involucra a toda la familia o grupo social y nunca se acaba de pagar. Por lo general este tipo de deudas se adquieren a partir de 'adelantos en especie' de mercancías y productos comerciales que vienen de fuera de la región, cuyo precio lo establece el comerciante. Estas deudas son tratadas como títulos de cambio, se negocian y transfieren entre diferentes patronos. Estos sistemas están en la actualidad fuertemente afianzados por relaciones de compadrazgo y clientelismo -con la coerción de grupos armados- y no son por lo tanto fáciles de transformar. Por ello resulta de enorme importancia fortalecer las formas de economía propia en las comunidades indígenas, así como propiciar sistemas de seguridad alimentaria entre las comunidades colono-campesinas e indígenas, y generar alternativas productivas dirigidas en primera instancia a transformar (de acuerdo con las expectativas de cada grupo) estas formas de articulación al mercado.

Paralelamente, en la región se han desarrollado importantes sistemas de comercio "informal" (en los que no media necesariamente el dinero y que no tienen como finalidad la obtención de ganancias financieras) entre sus habitantes: entre las diferentes etnias estas formas están altamente codificadas culturalmente (se relacionan en muchos casos con la celebración de ceremonias y rituales). También se han desarrollado formas de intercambio y trueque entre las comunidades colono-campesinas e indígenas que en muchos casos hacen parte de alianzas y se relacionan con formas de tramitación de conflictos interétnicos. Intervenir estos procesos requiere no únicamente conocimiento de causa, sino de la realización de consultas amplias.

Finalmente, es importante subrayar –en especial para el caso de las comunidades indígenas- la relatividad del concepto de pobreza. No se puede entender únicamente como carencia de dinero o de acceso al consumo de mercancías, se debe entender más bien en función con *la capacidad de los grupos e individuos de vivir el tipo de vida que valoren y de lograr sus objetivos*. Por ello la lucha contra la pobreza pasa necesariamente por el fortalecimiento de la gobernabilidad y del ordenamiento territorial.

Por otra parte, el acceso a los servicios básicos tiene implicaciones y condiciones distintas en cada uno de estos casos. En el de las comunidades colono-campesinas depende de las coberturas rurales de los municipios y en el caso de los resguardos

indígenas este acceso está directamente relacionado con la capacidad de concertar adecuadamente los recursos de participación en el Presupuesto General de la Nación lo que depende directamente de la capacidad de gestión de las ATI, pues esta es precisamente una de las funciones que les transfiere el Estado a estas autoridades.

## **Logros**

La acción más focalizada del programa en el campo de la producción sostenible es la que se dirige a los grupos de cultura colono-campesina en la serranía de La Lindosa, con quienes se pone en marcha un paquete tecnológico que la Misión considera muy adecuado de reconversión ganadera a través del fortalecimiento de los agroecosistemas. En la Serranía de La Lindosa, a través de CINDAP, se actúa del lado de las amenazas sobre la biodiversidad a través de una acción directa sobre las externalidades negativas que pueden suponer, para dichos objetivos, el impacto de las actividades campesinas no sostenibles que circundan los resguardos y las áreas protegidas (actuación sobre la zona de amortiguación) haciéndolas, precisamente, sostenibles.

CINDAP, a través de un modelo interesante, se enfrenta a los sistemas de cultivo campesinos que pueden ser lesivos al ecosistema existente luchando contra la praderización de la Amazonía. Lo hace precisamente en colaboración efectiva con actores públicos y otras instituciones, a través de un modelo que puede ser calificado de incentivo económico ambiental ejemplar y que aborda, en el marco de la zona de amortiguación de la Zona de Preservación de Serranía La Lindosa, el problema de la ganadería, estableciendo sistemas agroforestales, silvopastoriles y parcelas rotacionales. La originalidad del mecanismo es su capacidad de actuar a través del condicionamiento positivo de los actores campesinos (incentivo), factor que garantiza las actuaciones sostenibles deseadas, así como de involucrar a diversas asociaciones en el manejo del mismo y en la comercialización de productos. Dicha dimensión comercializadora esta presente y contribuye a la eficacia del mismo. En este caso, y si se desarrolla el mecanismo propuesto de manera correcta, los aspectos económicos son verdaderamente el motor del proyecto.

En cuanto a los grupos indígenas, como en los casos de la comunidades de Matavén y grupos Guayabero, se ha iniciado un trabajo de investigación propia -basado en la metodología desarrollada por TROPENBOS - orientado al reconocimiento de los principios y tecnologías tradicionales de producción y de manejo de recursos naturales, así como a la protección de la agrobiodiversidad. Se considera que esta metodología constituye una aproximación muy adecuada al problema de cómo recuperar las tecnologías y principios de la producción “tradicional” para ser aplicados en el contexto de los nuevos patrones de asentamiento y de introducción de nuevas tecnologías.

## **Recomendaciones**

La Misión recomienda que la estrategia productiva del PA otorgue la mayor prioridad posible a lograr que se **maximice el papel de los recursos naturales de los resguardos**

**como fuente directa para garantizar tanto la seguridad alimentaria de la población como en general su calidad de vida.** Como se ha afirmado la consolidación de los resguardos dependerá en gran parte del logro de este objetivo. Es claro que gran parte los alimentos y de los insumos para diversos usos provienen de los resguardos mismos y que esta es una modalidad que se debe enriquecer, asegurando su sostenibilidad ambiental en el largo plazo. Como es también claro que la comercialización de algunos excedentes genera los recursos monetarios para obtener en el mercado los bienes que el territorio no provee y que son indispensables para el mejoramiento de la calidad de vida, un tema del cual nos ocupamos en la siguiente sección.

La Misión considera que resulta de vital importancia que se **fortalezcan las formas de manejo “propias” del territorio y de los recursos.** Estas incluyen *i*) las **formas de agricultura amerindia tropical**, invisible hasta hace pocos años para las ciencias agronómicas, que se basa en el aprovechamiento de la luz solar perpendicular de la zona ecuatorial. Por ello su estructura es vertical creando varios estratos o niveles y combinando por lo tanto una gran diversidad de especies. Este tipo de cultivo, “guarda gran similitud estructural con la selva; lo cual permite la protección del suelo contra la erosión, favorece la eficiencia fotosintética y disminuye la posibilidad de todo tipo de plagas”<sup>5</sup>. *ii*) La **producción de suelos** mediante la generación de depósitos de *terra preta*, acumulados a partir de la concentración de material orgánico en las zonas de chagras indígenas. Se han reportado depósitos de *terra preta* inclusive en localidades que han sido siempre considerados problemáticos para la agricultura desde el punto de vista de tecnología occidental, como los suelos arenosos que abundan en los ríos de “aguas negras” de la Amazonia<sup>6</sup>; y *iii*) el **manejo y reproducción de la biodiversidad de los bosques amazónicos**, basada en diversas formas indígenas de distinguir y clasificar los espacios en la selva lo que los hace objeto de diferentes tipos de intervención (por ejemplo, las áreas que denominan “sabana”: caracterizadas por una vegetación rala donde abundan las palmas, frutales y fibras; o los “manchales”, áreas donde predominan ciertas especies de palma (*milpeso, asahí, chonta, cumare, cananguchal*, etc.). En todos los casos se trata de especies que representan recursos centrales para la economía indígena. La intervención indígena en estas áreas tiene un carácter pro-activo que tiene efectos específicos en la producción y reproducción de las especies consideradas por ellos como recursos y, por lo tanto, una incidencia directa en la composición del bosque. Estas prácticas incluyen el uso y cuidado continuo, la tumba selectiva y la poda estacional de ciertas especies de árboles y palmas, así como el cuidado de semillas, brotes y plantas jóvenes. Algunas de estas áreas especializadas concentran especies que atraen las presas de caza. El predominio de estas especies en estas zonas es pues resultado de las prácticas indígenas, que las sustentan y reproducen<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> M. C. Van der Hammen *El Manejo del Mundo: Naturaleza y sociedad entre los Yukuna de la Amazonia Colombiana*, 1992: 16

<sup>6</sup> Cf. M. Eden, W. Bray, L. Herrera, C. McEwan, *Terra Preta soils and their archaeological context in the Caquetá basin of Southeastern Colombia*, 1984.

<sup>7</sup> Cf. La literatura etnográfica sobre las prácticas del manejo del bosque en la Amazonía es enorme. Tres buenos ejemplos son: Van der Hammen, 1992 (*op.cit.*); Laura Rival, *Domestication as a Historical and Symbolic Process: Wild gardens and cultivated forests in the Amazon*, 1998 y Descola, Philippe, 1992. *La Selva Culta*.

Como medio para desarrollar esta recomendación, se señala la **necesidad de fortalecer el trabajo realizado con la metodología de TROPENBOS** de investigación propia sobre el manejo de los recursos naturales, sistemas productivos sostenibles y recuperación de la agrobiodiversidad. En este punto es necesario recordar que a partir de la metodología de Tropenbos se busca, entre otros objetivos: *i)* desarrollar el plan de manejo y uso sostenible de la fauna como parte integrante del plan de vida a partir de los registros sistemáticos sobre la caza y la pesca y el reconocimiento del territorio y de las prácticas tradicionales de su manejo; *ii)* desarrollar el plan de manejo de la flora (en particular de los productos no maderables) a partir del conocimiento tradicional; *iii)* enriquecer la chagra mediante el intercambio de semillas con otras comunidades, y la recuperación de conocimientos tradicionales. Se anota que en el caso de las chagras de los resguardos ubicados en el Trapecio Amazónico existe un gran potencial para su enriquecimiento. Mientras en esta última región se ha identificado que existe un promedio de 15-20 productos por chagra, en el medio Caquetá esta cifra asciende a 45-55. Se subraya, además, que mediante la metodología de trabajo de Tropenbos cada asentamiento Aduche (etnia Andoke) logró enriquecer sus chagras con un promedio de 20 semillas adicionales. Como parte del fortalecimiento de esta estrategia particular la Misión recomienda que TROPENBOS asesore a CODEBA, para que amplíe el desarrollo de esta metodología en los resguardos bajo su responsabilidad.<sup>8</sup>

Además, TROPENBOS deberá documentar en forma tan precisa como posible el proceso de aplicación de esta metodología y su impacto. Ello debe incluir indicadores concretos para monitorear la forma en que los recursos naturales de los resguardos están contribuyendo a la seguridad alimentaria de sus habitantes y la provisión de otros insumos (para la medicina tradicional, la vivienda, la artesanía y otros usos), y la medida en que la intervención de Tropenbos está impactando su provisión en términos de diversidad, cantidad, calidad y aprovechamiento ambientalmente sostenible. En la sección correspondiente al monitoreo se volverá sobre este tema particular.

Se recomienda orientar mayores esfuerzos hacia **el desarrollo productivo con fines de comercialización** en el caso de las regiones indígenas, de acuerdo con las propuestas de estas comunidades en su formulación inicial, y con las necesidades que las mismas comunidades han venido identificando. Las comunidades indígenas del Amazonas, incluso los grupos considerados como los más aislados, han desarrollado diversas modalidades de mercado (orientadas por lógicas diversas como la reciprocidad o la redistribución, muchas veces ajenas a la lógica que orienta al mercado moderno regulado por precios cuyo objetivo central es la maximización de las utilidades económicas y financieras y la reproducción de capital), han estado involucrados históricamente en diferentes tipos de intercambio y han formado parte en los últimos quinientos años de la 'Economía Mundial' ya sea como esclavos y mano de obra forzada, como extractores de recursos primarios o como productores y/o comercializadores directos de una multiplicidad de bienes y servicios. Las últimas décadas han marcado una mayor dependencia hacia el mercado moderno por parte de las comunidades indígenas. Han aparecido formas nuevas de comercialización que modifican los circuitos económicos

---

<sup>8</sup> Información suministrada por Carlos Rodríguez, Septiembre 2006

tradicionales. En ciertas zonas, la instalación de grandes empresas o la aparición de economías de enclave (lícitas o ilícitas) han generado nuevos procesos en todos los ámbitos. Así mismo, el incremento de la producción orientada al mercado moderno por parte de algunas comunidades ha significado el reto de la comercialización y la implementación de nuevas formas de transformación, almacenaje, transporte y venta. Ha implicado también la incorporación de excedentes monetarios en la vida social y cultural indígena generando cambios no solamente su universo simbólico, sino en su equilibrio de poderes; en estas sociedades la presencia del dinero ha subvertido las bases de una organización social que no se sustentaba necesariamente en la acumulación de riqueza material.

Por ello un primer objetivo del programa en este campo debe ser el de **transformar, de acuerdo con las expectativas de cada grupo, las condiciones de articulación al mercado**, en los productos y procesos en los que de hecho ya vienen participando (se pueden destacar los casos del ecoturismo en el sur del trapezoido amazónico, de proyectos ganaderos en algunas zonas de sabana de Matavén, así como de artesanías y peces ornamentales en varios resguardos). Por otra parte, se considera que en algunos de estos casos se puede trabajar en la **identificación de nuevos productos y alternativas productivas para el mercado moderno** (hay ya experiencias promisorias en la región con productos como aceites medicinales, frutos amazónicos procesados como miel de piña, conservas de chontaduros, etc.). Se podría paralelamente comenzar a trabajar en **procesos de certificación ambiental** y de origen para posicionar estos productos en mercados especiales. Se podría explorar también la posibilidad de posicionar algunos de estos productos en los “**circuitos de comercio justo**”. Además, ante las dificultades que a veces entraña el comercio externo y abrir mercados verdes para las comunidades, se puede explorar el **establecimiento de sistemas de intercambio basados en trueque de nuevos productos**. Para ello se podría aprovechar las redes de trueque e intercambio ya existentes y en caso de ser necesario explorar el establecimiento de nuevos circuitos.

Para los **proyectos productivos dirigidos a generar ingresos monetarios** en las comunidades indígenas, se requiere el desarrollo de una consulta (en los términos que defina cada comunidad, tal como lo establece la ley en Colombia) donde se discuta, entre otros, lo que significan los ingresos monetarios para cada comunidad (cómo se han venido dando el ingreso de dinero, los conflictos de allí se han derivado, las expectativas que se tienen al respecto como grupo, las formas de articular y equilibrar la economía monetizada con la economía redistributiva y solidaria que ha caracterizado históricamente a las sociedades amazónicas y el establecimiento de acuerdos y pactos sociales al respecto). El objetivo es reconocer las formas de articulación a los mercados que ya existen, así como los sistemas productivos y organizativos involucrados teniendo en cuenta que el PA, a través de proyectos de este tipo va a intervenir los **procesos de organización social para la producción**. Ello implica la identificación de aspectos técnicos, económicos, administrativos y organizativos tales como: las tecnologías utilizadas, los canales de distribución, el tipo de relaciones que se dan con los intermediarios y entre los distintos actores que intervienen. Se debe reconocer también las nociones y principios que guían la organización económica propia tales como las diferentes nociones y hábitos de consumo, las concepciones particulares de riqueza y

pobreza, de bienestar y calidad de vida, de cambio y “desarrollo”, el manejo del dinero y los distintos conceptos de rentabilidad, los sistemas de reciprocidad y de formas de manejo del trabajo y del tiempo, las formas particulares de tramitar situaciones conflictivas y las formas propias de toma de decisión, entre otros. Dado que estos proyectos intervienen también en **la organización espacial para la producción**, es decir van a transformar el manejo del entorno, se deben reconocer también las nociones de territorialidad, de tenencia y uso de la tierra y los recursos de cada comunidad. El desarrollo de proyectos productivos indígenas debe sustentarse en este proceso de consulta y en los acuerdos que de allí se deriven.

Como pautas generales para la formulación e implementación de estos proyectos se deben tener en cuenta las siguientes: *i*) construir conjuntamente con las comunidades involucradas **las formas y principios de administración** para la realización de estos proyectos de manera que las formas de organización, planeación, dirección, ejecución y seguimiento de los mismos resulten adecuados a los sistemas propios de toma de decisiones, así como a los conceptos y políticas propias a sus expectativas y planes de vida. Los proyectos a desarrollar deben ser *ii*) **adecuados culturalmente**: es decir deben proponerse basados en conocimientos tradicionales y locales articulando una diversidad de técnicas apropiadas a las características particulares de cada caso, deben surgir de las decisiones propias de las comunidades, propiciando la autonomía de sus procesos políticos, deben propiciar la participación de diversos grupos de género y de edad, acordes con la manera en que estos grupos se constituyen culturalmente, sin concentrar recursos económicos no de poder en pocas manos. *iii*) **social y económicamente viables**: la rentabilidad de los proyectos debe establecerse con base en las nociones propias de beneficio de cada pueblo, basados en los recursos y concepciones económicas propias, y deben fortalecer las formas locales de subsistencia y de seguridad alimentaria, fortaleciendo las formas de economía propia de cada pueblo. *iv*) **ambientalmente sostenibles**: deben, con base tanto en conocimientos tradicionales como científicos, identificar, compensar y mitigar los costos ambientales de los procesos de producción y transformación que se desarrollen, así como contemplar acciones de conservación y mitigación de los ecosistemas.

La Misión recomienda estudiar la posibilidad de desarrollar en el marco de este programa proyectos pilotos en el campo de **pago por servicios ambientales (PSA)**, como una estrategia para proteger la biodiversidad y al mismo tiempo asegurar ingresos monetarios a las comunidades que así lo requieran. En particular se debería explorar: a) uno o más proyectos de aforestación en uno de los resguardos indígenas que presente problemas de degradación y deforestación de los ecosistemas boscosos con el fin de que sea comercializado en el contexto del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kyoto en el marco de la Convención de Cambio Climático; b) uno o más proyectos para evitar la deforestación en áreas que por diversas causas cuenten con ecosistemas boscosos altamente amenazados. Los proyectos de este tipo son exploratorios (como se sabe no están incluidos en el MDL) y por consiguiente requieren buscar su financiación en organizaciones interesadas en demostrar la conveniencia de este tipo de proyectos como eventual vía a influir en su incorporación en el MDL. Sin embargo, al considerar proyectos en el ámbito del pago por servicios ambientales, se deberá tomar en cuenta que

existen grupos indígenas, campesinos y ambientalistas que cuestionan esta modalidad por diversas razones. Se arguye, por ejemplo, que el PSA antes que resolver los problemas de pobreza de las comunidades, podrían empeorarlos<sup>9</sup>. Habría que determinar entonces cual es la posición particular de las ATI sobre este tema como parte del proceso para establecer su viabilidad.

Finalmente la Misión recomienda:

- En relación con el caso del proyecto adelantado por Acarigua se deben encontrar formulas (como por ejemplo un fondo rotatorio en especies) que mitiguen el impacto de la decisión de apoyar únicamente una “finca modelo” en cada vereda, cuyos resultados son potencialmente conflictivos.
- Tomar las acciones pertinentes para que los grupos campesinos que han quedado excluidos del proyecto de reconversión ganadera en La Lindosa, como consecuencia de los requisitos de entrada al mismo, sean objeto de algún tipo de atención en el marco de la orientación del PA.
- Colaborar con el Programa Nacional de Mercados Verdes, el Programa de Biocomercio y el Instituto SINCHI en la construcción de bases de datos sobre productos amazónicos.
- Diseñar mecanismos de micro financiación tanto para los grupos campesinos como indígenas. Se requiere hacerlos desde una perspectiva macro explorando la entrada de nuevos actores internacionales (FINCA, ACCION INTERNACIONAL, ACODEP, etc). Ver anexo 2.
- Adelantar un proceso propositivo de innovación tecnológica particularmente en dos campos: por una parte para aportar soluciones en cuanto a energía, transporte y comunicaciones (de interés para todas las comunidades involucradas en el programa). En particular, se recomienda explorar la viabilidad de implementar **sistemas de comunicación para comunidades** y conexión a Internet alimentados por fuente solar.<sup>10</sup> Se recomienda también se explore el uso de tecnologías adecuadas para el saneamiento básico (que incluyen los biodigestores, una modalidad sobre la cual existe una amplia experiencia en Colombia) así como de otras tecnologías para el mejoramiento de vivienda y agua potable (de gran interés para las comunidades campesinas y para aquellas comunidades indígenas en proceso de urbanización y sedentarización). Naturalmente habría que definir en qué áreas de las mencionadas es prioritario y viable trabajar en el marco del Programa.

---

<sup>9</sup> “**Environmental Markets Impoverish the Poor**” by Simone Lovera, 2006. In The Katoomba’s Group Ecosystem Market Place: <http://ecosystemmarketplace.com/>

<sup>10</sup> Esta tecnología está actualmente disponible y está probando su eficacia desde hace 5 años en países como Afganistán, Nepal y Bangladesh (ONG EQUAL ACCESS). La iniciativa esta desarrollada en colaboración con la NASA y SOLARIA.

## **D. MONITOREO**

### **1. Estado actual del monitoreo**

El Seguimiento y Monitoreo del Programa Amazónico debe estructurarse en función de su Marco Lógico. Precisamente, uno de los puntos débiles del PA ha sido la ausencia de un marco lógico programático consensuado y con resultados claros que sirva de carta de navegación para los distintos ejecutores, y por ende la ausencia de un sistema efectivo de monitoreo sobre la base de indicadores claros. A pesar de ello se considera que TROPENBOS en su gestión flexible del PA ha logrado avances importantes de consensuar y complementar el marco lógico con indicadores más detallados.

Algunas de las debilidades del marco lógico son:

- Los objetivos específicos, aunque demarcan claramente los 3 ejes de intervención del Programa (Ordenamiento Territorial, Gobernabilidad y Sistemas Productivos Sostenibles) se traslapan.
- El Marco Lógico, al partir de las estrategias, no ha formulado resultados. Ha sido formulado en términos de ‘input’, en vez de ‘output’. Además, se ha mantenido la particularidad de los subproyectos, los cuales no apuntan a resultados agregados, lo que dificulta su seguimiento de resultados a nivel del Programa;
- El Marco Lógico en estas condiciones es más una lista de chequeo de las actividades, que un instrumento de comunicación entre los actores y de construcción de programa.

Es inevitable una reconstrucción participativa del marco lógico, a partir de los compromisos existentes y la experiencia generada, identificando en función de los tres objetivos específicos unos resultados agregados comunes para todos los ejecutores.

### **2. Insumo de la consultoría**

La consultoría contratada para la “Identificación de indicadores para el seguimiento y la evaluación del Programa Amazónico”, elaborado por los consultores Eduardo Uribe y Harold Coronado, sistematizó principalmente dos categorías de indicadores.

- (i) Los indicadores propuestos por la UAESPNN, TROPENBOS y los que se encuentran en los documentos aportados por la Embajada de los Países Bajos son indicadores de gestión del proyecto. Su ámbito es local y para ellos se tiene información.
- (ii) Por otro lado se analizaron los indicadores del ámbito regional y nacional que fueron suministrados por el Instituto SINCHI, el Instituto HUMBOLDT y el MAVDT, con el fin de recomendar a la misión evaluadora una batería de indicadores de seguimiento, del ámbito regional, para el Programa Amazónico.

**Tabla 12. Indicadores del ámbito regional y nacional recomendados para el seguimiento y monitoreo**

<b>FUENTE DE INFORMACIÓN</b>	<b>INDICADOR</b>
<b>HUMBOLDT</b>	Fragmentación de Ecosistemas (También lo propone SINCHI)
	áreas de uso pecuario
<b>SINCHI</b>	Densidad de la población (También lo propone el MAVDT)
	Tasa media anual de deforestación (También lo propone el MAVDT)
	Tasa media anual de praderización
	Áreas protegidas y con régimen especial
	Índice de extractivismo comercial
	Captura de peces comerciales por debajo de la talla media de madurez sexual (También lo propone el MAVDT)
<b>MAVDT</b>	Consolidación de la propiedad rural
	Densidad de la población (También lo propone el SINCHI)
	Tierras indígenas
<b>OTROS</b>	Hectáreas de coca en Amazonas
	Hectáreas de coca en Guaviare
	Hectáreas de coca en Caquetá
	Hectáreas de coca en Vichada
	Hectáreas de coca en Guainía
	Hectáreas de coca en Putumayo
	Hectáreas erradicadas de coca en Guaviare
	Hectáreas erradicadas de coca en Caquetá
	Hectáreas erradicadas de coca en Putumayo
	Hectáreas erradicadas de coca en Putumayo
<b>DNP</b>	Transferencias a las ETIs de la zona en estudio
	ICV
	NBI

Fuente: Instituto HUMBOLDT, SINCHI, MAVDT, DNP, Otras instituciones

Es evidente que los indicadores regionales y nacionales propuestos por la consultoría se salen del alcance de control (“Span of Control”) del Programa Amazónico. No es realista esperar que los impactos del Programa Amazónico se puedan medir a este nivel en el tiempo restante de ejecución de 2 años. Si bien es de interés de las instituciones de manejo regional, como la UAESPNN, las Corporaciones Autónomas Regionales y los institutos de investigación especializados (HUMBOLDT, SINCHI), manejar un sistema de Monitoreo Ambiental Regional, está claro que el seguimiento de la eficiencia, efectividad e impacto del Programa Amazónico debe ser claramente diferenciado del Monitoreo Ambiental de la Región Amazónica. Obviamente, en caso de desarrollarse los dos Sistemas de Monitoreo, debe buscarse la articulación de ambos tanto en la estructuración

de indicadores, como en los mecanismos para alimentar las bases de datos y la difusión efectiva de la información.

## **2. Recomendaciones para la construcción de los indicadores**

Es necesario convenir indicadores en función de resultados concertados entre los proyectos individuales. La Misión, en su esfuerzo de valorar los avances del Programa, ha reconstruido unos resultados/indicadores en cada componente relacionado con cada objetivo específico, que se presenta en al final de esta sección.

Se debe diferenciar entre los indicadores de impacto y los **indicadores de resultados** (output); los primeros se definen para cada uno de los **objetivos específicos**. Se recomienda que los indicadores de output sean estructurados en función de unos Resultados Agregados. Además se propone incluir **señales de cambio**, que puedan ser objeto de monitoreo, tanto interno como externo. Las señales de cambio son indicadores que expresan los cambios en la percepción social de los procesos que impulsa el programa (de ordenamiento territorial/conservación de la biodiversidad, gobernabilidad/cooperación interinstitucional y mejoramiento de la calidad de vida a través de sistemas productivos sostenibles y alternativas económicas viables), por lo cual se deben estructurar de acuerdo a los objetivos del mismo. Las señales de cambio, definido en estos componentes, pueden ser recogidas a través de un pequeño equipo de monitores independientes externos, a través de entrevistas estructuradas con los beneficiarios y otros actores del contexto institucional involucrados en los procesos de desarrollo del Programa Amazónico.

En vista de las prioridades de la Cooperación Holandesa en la conservación de la biodiversidad y la reducción de la pobreza, para el monitoreo de las señales de cambio se requiere especial atención de la percepción social de las lecciones aprendidas alrededor de la interfase entre estos dos intencionalidades. El enfoque de la **reducción de la pobreza** no solo debe orientar a un mejoramiento de la calidad de vida (diferenciada cualitativamente por eje geográfico-sociocultural de intervención), sino debe promover una actitud proactivamente a **favor de los pobres** (pro-poor), lo cual implica incluir o cubrir las comunidades o grupos dentro de comunidades más vulnerables, aplicando el **principio de equidad**.

Esto debe evidenciarse en el monitoreo de las señales de cambio, para lo cual los monitores deben investigar que no se haya excluido a estos grupos vulnerables de la acción de los proyectos y requieren entrevistarse con grupos diferenciados dentro de las comunidades meta, mujeres niños, ancianos, familias de pequeñas fincas, no necesariamente los y las atendidas por el proyecto.

Algunas consideraciones adicionales:

- Generalmente para los proyectos se diseña un sistema de monitoreo teórico ambicioso, que en la práctica resulta inviable (tanto por el costo como por el tiempo y la energía que requiere invertirse, como por la falta de capacidades instaladas para su medición sistemática, que lleva a que los datos no sean confiables para fines comparativos) y luego se va ajustando, obligatoriamente, a

un sistema más moderado. Aunque el ejercicio de reflexión sobre posibles indicadores del sistema de monitoreo es valioso, la inviabilidad de un sistema demasiado ambicioso tiende a generar frustraciones; por eso es recomendable iniciar desde lo sencillo, desde lo que se puede implementar directamente en las condiciones de personal y material que se tiene, para ir complementando en el camino. De esta manera, la información recolectada es confiable desde el inicio y el sistema se va adaptando al ritmo del aprendizaje de su aplicación. (como se ha señalado, “es más fácil inventar indicadores que medirlos”).

- En este contexto es importante definir claramente el objetivo de este ejercicio de monitoreo. La práctica de monitoreo exige una atención y esfuerzo adicional para los actores beneficiarios y entidades ejecutoras, por lo cual no solo debe ser viable que lo hagan, sino debe ajustarse también a sus intereses de aprendizaje y fortalecimiento de gestión. Como tal, este ejercicio del monitoreo, desde un punto de vista de diseño experimental, debe facilitar la reflexión y discusión sobre la eficiencia de las actividades conducentes a los resultados esperados y la efectividad de los resultados de contribuir a los objetivos previstos del proyecto y generar aprendizaje social en la gerencia del proyecto y la gobernabilidad dentro de la comunidad (aumento de la transparencia); por otro lado debe dar insumos evidentes para la toma de decisiones o direccionar la gestión en un marco de planificación estratégica; y finalmente sirve para rendir cuentas, tanto entre entidades ejecutoras y actores sociales involucrados, entre la coordinación del PA y los ejecutores, entre la Embajada/gobierno de Colombia y la coordinación del PA y finalmente entre la Embajada y los ministerios, parlamento holandés, público en general y acuerdos internacionales.
- En el mundo de la cooperación se enfatiza cada vez más la importancia de demostrar resultados cuantificables de aporte al desarrollo sostenible, para justificar mejor las inversiones realizadas. Aunque no es un tema nuevo, muchos proyectos aún enfrentan dificultades de incorporar sistemas de seguimiento y monitoreo sencillos y eficaces. La medición de resultados es muy importante, indiscutiblemente; sin embargo, se debe precautelar que el afán de disponer de un conjunto idóneo de resultados medibles no es el motor principal que va a orientar la intencionalidad de los proyectos o de arriba hacia abajo (top-down). Los proyectos se generan en función de las demandas locales y se acoplan a estas, tanto por su viabilidad social y su equidad como por su legitimidad, y es a estas intencionalidades de abajo hacia arriba (bottom-up) que se debe buscar las formas más eficaces de expresarlas en resultados medibles. La cooperación bilateral y multilateral, al enfatizar la planificación hacia resultados (output-oriented), debe cuidarse de no tender a invertir este orden, lo que implicaría una “perversión de la lógica de los proyectos”. Si no se explicita esta discusión, el impacto esperado es que se tenderá a incrementar los proyectos “tecnocráticos” por sobre procesos de construcción social, menos tangibles, pero por ello no menos importantes.

### 3. Recomendaciones sobre la articulación con el Monitoreo Ambiental de la Región Amazónica

Se observa que el Monitoreo Ambiental Regional desde las instituciones mencionadas en el numeral dos de esta sección está pensado principalmente en función de las amenazas identificadas. Como tal tiene una función principalmente de “alerta” y permite el diseño de estrategias de mitigación externa, mas no se traduce fácilmente en un instrumento para (re)orientar las gestiones de construcción social en el terreno. Por este divorcio entre las visiones externa y endógena, es indispensable establecer el vínculo, entre la mirada global externa que ve la acción humana como una amenaza y la mirada desde los procesos endógenos desde donde se deberían generar las vías sostenibles de solución.

El proyecto de SARVISION puede generar la información para monitorear las amenazas a nivel regional, con respecto a la deforestación, fragmentación de ecosistemas, incendios, cultivos ilícitos, entre otros, tanto al interior de las unidades de conservación y sus zonas de amortiguación, como por fuera de ellas, y de su dinámica se puede generar información estratégica para la gestión social o estatal de la región. La información del monitoreo permanente como la que podría arrojar SARVISION tiene el potencial para convertirse en un instrumento útil, en primer lugar para la gestión de Parques y, en un futuro, quizá para la defensa del territorio del Matavén, a través de ACATISEMA. Para los resguardos con problemas de invasiones externas, o de dificultades de control social de los acuerdos de manejo, p.e. de recursos forestales, igualmente existe la posibilidad de aprovechar el monitoreo mensual como mecanismo de auto-control.

Si los indicadores sugeridos por la Misión son principalmente de resultado (output), los datos de monitoreo ambiental de la región pueden generar insumos para indicadores de impacto, principalmente relacionado con el primer objetivo específico del Ordenamiento Territorial, en cuanto a la conservación y el manejo de los recursos naturales (sobre todo respecto Resultado 1.2. “Establecidos acuerdos sociales y legales de uso de los recursos naturales a través de planificación del territorio a nivel de finca, resguardo, reserva campesina o parque nacional” y 1.5. “Consolidación de Unidades de Conservación, en función de generar mayor conectividad entre ecosistemas, a través de acuerdos sociales y legales bajo diversas modalidades de protección”, como propuestos por la Misión).

Si el **resultado** (output) es por ejemplo el “porcentaje de cada ecosistema dentro de alguna modalidad de conservación y manejo”, con el Monitoreo Ambiental Regional se puede establecer la efectividad de esta situación lograda como resultado (output), en términos cuantificables como “tasa de deforestación dentro de un Resguardo o un Parque Nacional/tasa de deforestación en la zona de influencia” (en un radio preestablecido), o “Has de dinámica de uso/ocupación detectable/Has sin cambio de cobertura detectable, por resguardo o Parque Nacional” o p.e. “incidencia de incendios (Has o número de incendios) dentro comparado con fuera de un parque o resguardo.

Si se tienen **señales de cambio** del grado del cumplimiento de los planes de manejo que se evidencia en eventos de control social para corregir acciones no permitidas según los planes” (algo que no se logra detectar con sensores remotos), el monitoreo ambiental regional puede ofrecer insumos cuantificados (Has de bosque deforestado, incendios,

erosión) para la efectividad de los Planes de Manejo/Planes de Vida, pero también para orientar acciones estratégicas hacia el auto-control de incumplimientos dentro de las comunidades o la defensa de amenazas externas, como tala ilegal de madera, establecimiento de cultivos de coca por colonos en zonas alejadas, p.e. en Matavén, o el impacto de deforestación causado por las dragas mineras.

El Monitoreo Ambiental Regional cumple entonces una función de documentar la “salud ambiental” de la región, tanto como línea de base como de cambio en el tiempo, y con ello es un instrumento potencialmente muy eficaz para la alerta (avance frentes de colonización, impactos ambientales de proyectos de Mega-infraestructura, tipo IIRSA) y, si se logra una base de confianza y buena interacción entre la gestión social y esta herramienta técnica, (re)orientar eficazmente acciones estratégicas para corregir actividades que atentan contra el desarrollo sostenible y equitativo.

## **5. Recomendaciones sobre la operación de un Sistema de Seguimiento y Monitoreo del PA**

Una vez redefinido el Marco Lógico y la propuesta de Monitoreo, con base en las recomendaciones de esta Misión y adaptados a la experiencia de ECOFONDO, es necesario negociar un nuevo punto de partida con un acuerdo interinstitucional de todos los ejecutores sobre la apuesta política del Programa, como una Ruta Crítica con hitos claros para dar seguimiento a su cumplimiento, condicionando el flujo de los recursos a su cumplimiento.

Una vez desarrollados y consensuados los indicadores, se recomienda que los beneficiarios directos tengan ingerencia en el monitoreo del Programa, para así evaluar el desempeño de los actores y sus distintas modalidades de trabajo.

Se tiene diferentes instancias de monitoreo, como sigue:

- a. **Acompañamiento y seguimiento administrativo-financiero.** ECOFONDO tiene amplia experiencia en el acompañamiento y seguimiento financiero de proyectos, por lo cual es la organización indicada para responsabilizarse de ello. En principio se basará en su sistema financiero actual. Sin embargo, el seguimiento de un Programa no es igual al de proyectos separados, por lo cual se hace necesario evaluar la eventual necesidad de adaptar el sistema actual de ECOFONDO a las demandas particulares de este tipo de Programa.
- b. **Seguimiento por los mismos actores.** El seguimiento y monitoreo del Programa depende en gran medida de la capacidad de generar información de base de parte de las comunidades y las entidades ejecutoras. El monitoreo debe ir formando parte de la práctica diaria en la ejecución de sus actividades, con el registro de los datos relevantes. Para bajar el costo adicional de las actividades de monitoreo, y a la vez para que sea un sistema viable de ejecutar, se recomienda que los ejecutores integren el monitoreo como parte estructural de sus actividades mismas.

Esta actividad auto-investigativa y auto-evaluadora lleva a una reflexión crítica de quehacer y el para qué (output) de las actividades, a la vez una mayor transparencia y “accountability” mutua entre los diferentes actores. Se recomienda realizar reuniones bimestrales en donde representantes de los actores de cada subproyecto expongan las conclusiones sobre sus avances y retrasos en la ejecución y propuestas de ajuste del POA para el siguiente bimestre. Las diferentes presentaciones (ya sea verbales o a manera de “galería”, donde se cuelgan papelotes en una pared y todos pueden ir viendo los resultados de los demás) deben ser sistematizados previamente en conjunto por la coordinación y sirva de base para la orientación estratégica del Programa.

- c. **Acompañamiento y asistencia técnica (TROPENBOS-ECOFONDO).** En temas más técnicos, como de los sistemas productivos, el ordenamiento territorial y la investigación propia, se recomienda que TROPENBOS siga brindando asistencia técnica a las entidades ejecutoras y a ECOFONDO.
- d. **Estudios temáticos específicos.** Se considera conveniente asignar un fondo prudente para la realización de estudios temáticos específicos, tanto de Línea de Base, como de monitoreo. Los temas pueden ser priorizados de común acuerdo entre los actores durante espacios de planificación conjunta, o pueden ser requeridos eventualmente de acuerdo a alguna demanda desde la Embajada. A manera de ejemplos se podrían mencionar la sistematización de la conservación de la agrobiodiversidad en las chagras, el estado de la población de recurso pesquero en los ríos del Matavén, diagnóstico de la situación de la inseguridad alimentaria, entre otros.
- e. **Articulación con el Monitoreo Ambiental Regional de SARVISION.** Si se inicia con el proyecto de Monitoreo Ambiental Regional, este sería otro ámbito adicional de monitoreo que requiere ser insertado en el “sistema de monitoreo” del PA. Sin haber estudiado la propuesta del proyecto de SARVISION, se recomienda realizar talleres para los ejecutores y beneficiarios, de información de las posibilidades del proyecto (oferta) y un inventario de las demandas locales de información que pueda generar el proyecto<sup>11</sup>. Se debe llegar a acuerdos de uso de esta información, toda vez que ella podría ser sensible en relación con los asuntos de seguridad en zonas de conflicto armado. Posteriormente se requerirán talleres de capacitación (para la coordinación del PA como para las entidades ejecutoras y las comunidades) para garantizar una efectiva aplicación y manejo de la información en las comunidades. A partir de ahí se pueden hacer reuniones de

---

<sup>11</sup> La información a ser generada cobra relevancia en la medida que su desagregación espacial se ajusta a las demandas y realidades en el terreno; es decir, se requiere consensuar las unidades de medición de los factores que se están monitoreando, que pueden ser varias, como p.e.

- Parques y Zonas de Amortiguación,
- Resguardos, con zonas de influencia,
- por región, departamentos, municipios, veredas
- por biomas o ecosistemas a diferentes escalas.
- combinaciones

seguimiento periódicas para ver los avances y eficacia del sistema para el nivel local, o para discutir tendencias regionales que pueden implicar amenazas para el desarrollo sostenible de las zonas de trabajo, como el avance de (nuevos) frentes de colonización.

## **6. Ejemplos ilustrativos de los resultados e indicadores para el Programa Amazónico**

Se propone a título de ilustración algunos resultados y posibles tipos de indicadores y señales de cambio para el programa. Estos deben complementarse a partir de los indicadores identificados por TROPENBOS y UAESPNN. También se cree conveniente tomar en cuenta los 15 indicadores priorizados por la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica para evaluar la sostenibilidad del bosque amazónico.

### **Objetivo Específico 1: Ordenamiento Territorial**

#### **Indicadores de Impacto (SARVISION):**

- Tasa mensual/anual de deforestación dentro de un Resguardo o un Parque Nacional/tasa de deforestación en la zona de influencia” (en un radio preestablecido);
- Has de dinámica de uso/ocupación detectable/Has sin cambio de cobertura detectable, por resguardo o Parque Nacional;
- Incidencia de incendios (Has o número de incendios) dentro comparado con fuera de un parque o resguardo.

#### **Resultados generales e indicadores de output:**

##### **Resultado 1.1** Apropiación y reconocimiento cultural, ambiental y político del territorio

#### **Indicadores:**

- Recorridos de reconocimiento;
- Mapas culturales con identificación de sitios sagrados, saladeros;
- Reconocimiento de zonas de importancia para la conservación.

**Resultado 1.2** Establecidos acuerdos sociales y legales de uso de los recursos naturales a través de planificación del territorio a nivel de finca, resguardo, reserva campesina o Parque Nacional.

#### **Indicadores:**

- # hectáreas bajo modalidades de conservación (diferenciadas por Parque o Resguardo);
- # hectáreas de ecosistema X bajo cierta modalidad de conservación;
- Porcentaje de cada ecosistema (a la escala que se tiene) dentro de alguna modalidad de conservación y manejo;
- # de Planes de Vida en construcción, adaptación y/o ejecución;

- # de Planes de Finca, Planes de Manejo de Parques Nacionales; grado de cumplimiento de los planes que se evidencia en eventos de control social para corregir acciones no permitidas según los planes;
- Señales de cambio del grado de cumplimiento de los planes que se evidencia en eventos de control social para corregir acciones no permitidas según los planes;
- grado de participación (incluyendo principios de equidad de género-etaria), que se evidencia en el apoyo social a los acuerdos establecidos.

**Resultado 1.3** Establecidos acuerdos sociales y Planes de Manejo de recursos específicos  
**Indicadores:**

- X especies con importancia económica cuentan con su Plan de Manejo respectivo, socialmente acordado y legalmente normado, permitiendo un uso sostenible de estos recursos (pesca, peces ornamentales, chontaduro, palo para artesanías, etc);
- # especies de agrobiodiversidad recuperado en la chagra;
- # especies de flora y faunas descritos.

**Resultado 1.4** Articulación de los POT locales a niveles de agregación mayor (Planes de desarrollo municipal, departamental, nacional).

- Integración de planes de finca en un marco de planificación mayor con visión ecosistémica (establecimiento de micro-corredores (a través de las quebradas o no) generando mayor conectividad entre remanentes de bosques de las fincas y en función de rutas migratorias de especies faunísticas;
- Articulación del conjunto de fincas planificadas al Plan de Manejo de la Serranía de la Lindosa y los Planes de Desarrollo Municipal.
- Articulación o integración de los Planes de Vida de los Resguardos Indígenas a los Planes de Manejo de los Parques y sus Zonas de Amortiguación, a los Planes de Desarrollo de Municipios y de la Gobernación, etc.

**Resultado 1.5** Consolidación de Unidades de Conservación, en función de generar mayor conectividad entre ecosistemas, a través de acuerdos sociales y legales bajo diversas modalidades de protección (bosques protectores a nivel de finca, sitios sagrados dentro de Resguardo, Reservas privadas, Bosques comunitarios a nivel de Reservas Campesinas, etc.)

- Grado de consenso logrado en la delimitación participativa de reservas/parques;
- Señales de cambio de la percepción social de las comunidades frente a la delimitación y el manejo de Unidades de Conservación;
- Señales de cambio del nivel de conflicto por inclusión de fincas dentro de la Reserva/Parque, mecanismos de manejo de estos conflictos o negociación equitativa de los intereses de desarrollo;

## **Objetivo Específico 2: Gobernabilidad**

### **Indicador de Impacto:**

- Nivel de eficacia en la cogestión para el desarrollo sostenible local y regional entre actores en igualdad de condiciones;
- Reconocimiento de las ATI como autoridades territoriales, tanto dentro de sus comunidades como por actores externos.

### **Nivel Local:**

#### **Resultado 2.1 Fortalecimiento de actores de base**

- Señales de cambio sobre el mejoramiento de la capacidad de administración de la organización social;
- Capacidad de gestión local expresada en apalancamiento de otros recursos (monto de los recursos obtenidos en diversas organizaciones diferentes a los obtenidos en el sistema general de participaciones/monto de los recursos asignados en el sistema general de participaciones; monto de los recursos obtenidos en diversas organizaciones diferentes a los obtenidos en el PA /monto de los recursos asignados en el PA);
- Organizaciones campesinas fortalecidas en su capacidad para garantizar la sostenibilidad de los proyectos productivos y dar continuidad a la asistencia (en vez de los gremiales);
- Establecida estructura organizativa adaptativa y eficaz para la defensa y desarrollo de los territorios del Matavén, ya sea a través de ACATISEMA o a través de los sectores identificados. (En el caso de ACATISEMA, el indicador de éxito no es necesariamente la consolidación de la permanencia de ACATISEMA);
- Organizaciones campesinas fortalecidos que tengan capacidad para garantizar la sostenibilidad de los proyectos productivos y dar continuidad a la asistencia, en vez de los gremiales.

#### **Resultado 2.2 Credibilidad en la acción institucional**

- Señales de cambio en la apreciación de la gestión de la OS por parte del contexto institucional
- Señales de cambio en la apreciación de la gestión institucional por parte de las comunidades

#### **Resultado 2.3 Construcción de convivencia intercultural**

- Señales de cambio de mayor respeto entre etnias, entre etnias y campesinos-colonos, entre organizaciones indígenas e instituciones/investigadores,
- Señales de cambio sobre intercambio horizontal de conocimientos e incorporación de prácticas, tradicionales e innovadoras

## **Nivel Regional:**

### **Resultado 2.4** Cooperación entre instituciones

- Proporción de los recursos económicos apalancados y ejecutados en alianzas alrededor de objetivos concretos en relación con los recursos económicos asignados por el PA;
- Señales de cambio sobre la percepción de la eficiencia de cooperación interinstitucional (especialmente de la UAESPNN y CODEBA);
- # de intercambio de experiencias entre actores y puesta en práctica de replicas en otras zonas.

## **Nivel Macro:**

### **Resultado 2.5** Incidencia efectiva en políticas nacionales relevantes para la región

- # de espacios nacionales y transfronterizos con participación de la UAESPNN/PA donde se han atendido problemas socioambientales macro de la región amazónica;
- # de resoluciones de conflicto socioambiental meso y macro logradas;
- Señales de cambio sobre el grado de influencia en determinadas políticas.

## **Objetivo Específico 3: sistemas productivos sostenibles**

### **Indicador de Impacto:**

- Disminución porcentual de la población afectado por inseguridad alimentaria (frente a línea de base);
- Mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones que participan dentro del PA.

## **En Resguardos Indígenas**

**Resultado 3.1** Recuperados los principios y las tecnologías de los sistemas productivos tradicionales adaptándolos a los nuevos patrones de asentamiento y complementándolos con tecnologías modernas.

- Señales de cambio respecto la aceptación y la eficacia de la inserción de innovaciones tecnológicas, en función de la equidad social y de género, la conservación de los recursos naturales y reducción de pobreza.

**Resultado 3.2** Proyectos productivos y de comercialización para satisfacer las necesidades del mercado, sustentados sobre la base de estrategias internas y consensos de la comunidad sobre circulación/manejo y distribución equitativa (colectivo-individual) de los ingresos monetarios.

- Señales de cambio sobre ingreso de dinero enmarcado en un consenso de la comunidad;
- Monto de excedentes / # de productos de artesanías, peces ornamentales u otros productos comercializados en los mercados nacionales e internacionales (del proyecto PA);
- # de cadenas productivas identificadas/implementadas (tomado del proyecto PA);
- Balance beneficio colectivo-individual;
- Existencia de mecanismos para manejo de conflictos resultantes de inequidad, concentración de ingresos, que ponen en riesgo la gobernabilidad.

**Resultado 3.3** Puesta en marcha de innovaciones tecnológicas en el campo de saneamiento básico, mejoramiento de vivienda, agua potable, que son relevantes en resguardos en proceso de sedentarización/urbanización y zonas campesinas.

- Señales de cambio sobre la percepción de las comunidades frente al mejoramiento de su calidad de vida, relacionada con la puesta en marcha de innovaciones tecnológicas;
- # de comunidades/población beneficiado por puesta en marcha de diferentes innovaciones tecnológicas.

**Resultado 3.4** Puesta en marcha de proyectos empresariales relacionados con actividades como ecoturismo, comercialización de artesanías, peces ornamentales, y otros productos.

- Ingresos generados/ # de iniciativas de ecoturismo, comercialización de artesanías, productos forestales no maderables, peces ornamentales, etc./ % población beneficiada.

**Zonas Campesinas:**

**Resultado 3.5** Puesta en marcha del modelo de reconversión ganadera basada en enfoque de agroecosistemas a partir de una asistencia técnica permanente (Lindosa)

- # Hectáreas con sistemas productivos agroforestales, silvopastoriles, rastrojos enriquecidos, bosques protectores, hortalizas, etc. (eventualmente presentado en SIG)/ # familias beneficiadas;
- Incremento de ingresos a través de la implementación de sistemas sostenibles.

## E. SOBRE LOS EJECUTORES

La primera consideración que proponemos sobre el conjunto de ejecutores del programa, es la validez de la decisión de ejecutar a través de organizaciones de diversa naturaleza. El desempeño de cada una de ellas indica que fue acertada la decisión de apoyarlas. Este hecho va a permitir comparar y evaluar las distintas aproximaciones y líneas de acción que adelanta cada cual. Cabe recalcar que esta diversidad cobraría todo su sentido si se fomenta de manera decidida un claro intercambio entre las experiencias de cada una. Esta podría ser sin duda no una debilidad del programa sino una importante fortaleza.

### CODEBA

- Resulta de gran interés la decisión de apostar por una ONG creada y dirigida por una mujer indígena que personalmente tiene una trayectoria importante en la dirigencia nacional indígena. La Misión es conciente de las dificultades que se han presentado con CODEBA, sin embargo considera que el Programa no debe ver esta organización como un problema sino como una oportunidad de fortalecimiento de una organización no gubernamental local que tiene hoy potencialidades. Para ello es sin embargo necesario una serie de acciones correctoras que se explicitan más adelante.
- CODEBA internamente presenta indudables fortalezas: congrega un equipo técnicamente fuerte y serio, conformado por profesionales capaces, que ha logrado consolidar una presencia y un reconocimiento especialmente en los resguardos del sur del trapezio amazónico, así como un importante trabajo de revisión y ampliación de los resguardos del trapezio.
- CODEBA presenta sin embargo una enorme debilidad sobre la que debe establecer un compromiso y unas acciones correctivas claras y decididas: La actitud de su equipo frente a las instituciones regionales (con excepción de INCODER) se considera altamente confrontacional y basada en argumentos a veces claramente fundamentalistas. Ello ha traído como consecuencia que se haya generalizado una percepción de enfrentamiento metódico por parte de la organización en sus relaciones interinstitucionales, en algunos casos con impactos negativos para las comunidades por la ineficiencia de su papel como interlocutor.
- Dada la inexperiencia de CODEBA como institución es importante que realice un esfuerzo profundo en la reconstrucción de sus relaciones interinstitucionales y en la creación de confianza en este sentido. La Misión recomienda que se considere la posibilidad de focalizar sus intervenciones en el proceso relacionado con los “Encuentros de la Chorrera” y en el sur del Trapecio Amazónico orientando allí sus acciones también hacia el campo productivo para dar respuesta a estas comunidades que están en un claro proceso de urbanización y participando activamente en ecoturismo y artesanías. Esta focalización de sus acciones le permitiría consolidar en el

lapso de tiempo de ejecución del programa experiencias exitosas y resultados visibles.

- En la búsqueda y el requerimiento de mayor autonomía en el manejo de los fondos por parte de las ATI, se recomienda que CODEBA desarrolle una estrategia explícita para transferir responsabilidades administrativas y dejar así capacidad instalada en las organizaciones con las que trabaja.
- Se recomienda asimismo establecer como condición indispensable a la agencia ejecutora CODEBA la firma de acuerdos inter- institucionales y su cumplimiento con aquellos entes que más relación guardan con las actividades del PA (incluidos los mencionados en el presente informe al respecto)

#### ACATISEMA

- Resulta de gran relevancia el haber optado por financiar y apoyar directamente a ACATISEMA, dado su carácter de autoridad indígena y por lo tanto autoridad pública de carácter especial. De esta manera ACATISEMA genera experiencia en el manejo de recursos, en gestión. La cogestión entre 16 resguardos aporta elementos de control social frente a amenazas internas y externas. Mostraron gran capacidad al lograr la constitución del resguardo único, una situación que indicaría su potencial para llegar a obtener otros logros importantes.
- Se está construyendo un proceso de gobernabilidad, no solo a nivel interno de las relaciones entre los grupos indígenas que habitan el resguardo, sino a nivel de su capacidad de negociación con el Estado, con otros actores políticos, y a nivel internacional. Se diseñó y se puso en marcha un sistema de toma de decisiones y de concertación con las instituciones, denominado ciclo institucional, que se adecua a la extensión y número de comunidades que habitan en el resguardo.
- La Misión recomienda que se de continuidad al acompañamiento técnico de este proceso por parte de TROPENBOS dado que esta ONG ha sido muy acertada en su interacción con ACATISEMA y tomando en consideración que esta ATI es una entidad joven y vulnerable, conformada por 16 resguardos que pertenecen a 6 etnias, y que se encuentra en pleno proceso de aprendizaje de la lógica especializada de la planificación y del estado moderno.
- La Misión estima que es importante acometer de manera decidida el diseño de proyectos productivos con fines comerciales, por lo que recomienda apoyar a ACATISEMA de manera que revisen el desarrollo de los proyectos piloto y exploren otros aspectos y posibilidades en el ámbito económico (servicios ambientales, comercialización, etc) factibles de ser desarrollados, incluido el análisis más detallado de las amenazas externas y otros enfoques a nivel macro. Se sugiere incluso solicitar la asistencia de SINCHI y/o Instituto Von Humboldt para introducir el concepto de servicios ambientales y su desarrollo práctico para el PA.

## CINDAP

- Esta ONG presenta grandes fortalezas como ente ejecutor del programa, en la medida en que se trata de un equipo fuerte con trayectoria y reconocimiento en la región, que tiene una muy buena capacidad de convocatoria con los gremios y considerable experiencia en el campo del desarrollo productivo en la región.
- Consideramos un acierto el hecho de que el eje de su propuesta no sea únicamente alrededor de un paquete tecnológico, sino también de un acompañamiento permanente e integral a los campesinos.
- El fortalecimiento de la sociedad campesina y la transformación de sus sistemas productivos (específicamente a través del programa de reconversión ganadera) presenta un gran potencial para garantizar tanto el éxito del proyecto de conservación y uso sostenible en el área de la serranía de la Lindosa, así como para contribuir en la reconstrucción del tejido social en esta zona de cultura colono-campesina.

## ACARIGUA

- No sobra subrayar el interés que tiene el apoyo a una organización como Acarigua, puesto que se trata de una organización de base conformada por habitantes colono-campesinos de 13 veredas en una zona muy marcada por el conflicto armado.
- Se trata sin embargo de una organización joven, cuya experiencia con el PA puede resultar vital en el proceso de reconstrucción de la confianza en la acción de las instituciones. En la medida en que se ha establecido un compromiso es importante garantizar el acompañamiento a este proyecto mediante el aprovechamiento de la experiencia de CINDAP.

## ECOGENTE

- ECOGENTE es una ONG donde trabaja un equipo pequeño pero con enorme experiencia en una de las realidades indígenas más desconocidas en Colombia: los casos Nukak y Guayabero.
- Su trabajo constituye una valiosa contribución a la construcción de convivencia social, al visibilizar a las comunidades indígenas (Guayabero y Nukak Makú) habitantes en la zona, al introducir elementos de análisis que permitan transformar el discurso institucional y de la opinión pública sobre estos grupos y contribuir a fortalecer su cohesión social y su capacidad de negociación tanto con el Estado como con la sociedad en general en el Guaviare.

- Consideramos de enorme importancia que se de continuidad y apoyo al trabajo que apenas inició esta ONG y que sería importante también en este caso dar continuidad a la asesoría que TROPENBOS ha venido prestando.

#### DIRECCIÓN TERRITORIAL DE PARQUES NACIONALES DE AMAZONIA Y ORINOQUÍA

- Esta unidad ejecutora muestra una gran eficiencia en la implementación de las líneas de acción financiadas con recursos del Programa a 12 unidades del Sistema de Parques Nacionales, entre las cuales se mencionan: sistemas sostenibles de conservación, el ecoturismo, el fortalecimiento de la gestión en zonas particulares, la formulación concertada de planes de manejo con comunidades indígenas y campesina, construcción de regímenes especiales de manejo, y diseño y establecimiento de los sistemas regionales de áreas protegidas.
- Entre los principales logros se mencionan la creación de espacios de coordinación intersectoriales, nacionales y transfronterizos, con los sectores hidrocarburos, minero y pesquero; el establecimiento de acuerdos de gestión con Áreas Protegidas vecinas del Ecuador y Perú en el marco de un corredor de gestión (OTCA); los avances en la relocalización y establecimiento de reservas campesinas de familias guardabosques en el Área de Manejo Especial Sierra La Macarena; y los avances con los regímenes especiales de manejo en coordinación con los resguardos indígenas traslapados.
- La eficiencia, así como la adecuada concepción de las líneas de acción, encuentran parte de su explicación en el hecho de que la Unidad de Parques Nacionales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ha sido objeto de un proceso de fortalecimiento durante los últimos cuatro años, a partir del programa de cooperación que para el efecto estableció la Embajada de Holanda. Como parte de ese proceso de fortalecimiento se encuentra, entre otros, la definición y elaboración de planes de manejo para cada parque, la provisión de diversos instrumentos para su gestión y la dotación de infraestructura física (casetas de control, centros de visitantes, medios de transporte, etc.).
- Sin embargo, la Misión considera que, en últimas, los recursos aportados por el Programa Amazónico han jugado el papel de entrar a complementar los recursos de inversión disponibles en cada unidad para desarrollar su plan de acción. Para cada parque los montos asignados por el Programa Amazónico son relativamente modestos si se toma en consideración su dispersión en un amplio número de líneas de acción (en algunos casos financiándolas totalmente, y en otros casos complementando su financiación). Se considera que dado el alcance de muchas de las líneas totalmente financiadas por el PA, su impacto será al final del programa relativamente menor y difícil de medir.

Más difícil será medir el significado del PA en aquellas líneas de acción financiadas parcialmente por él.

- La Misión recomienda que se reduzcan las líneas de acción incorporadas en cada uno de los Parques Nacionales para ser financiadas por el PA. Se propone seleccionar un proyecto piloto para cada parque con el fin de que al final del programa se pueda evaluar con claridad los logros obtenidos y la posibilidad de transferir los enfoques, tecnologías y buenas prácticas a otras áreas protegidas de la región amazónica, de acuerdo con la orientación del programa.
- Si bien se tiene avances en la coordinación interinstitucional a nivel meso y macro, a nivel local o sub-regional, es decir el parque y su zona de influencia en el contexto del desarrollo sustentable sub-regional, la eficiencia de cooperación con las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil, especialmente las ATI u organizaciones indígenas de nivel nacional como la OPIAC, como con algunos municipios y CAR, no ha sido óptimo. Se recomienda impulsar una cogestión interinstitucional más concertada de los parques en función del desarrollo subregional, p.e. a través de Comités de Cogestión
- A pesar de la eficiencia en la implementación de las líneas de acción y el establecimiento de espacios de coordinación nacionales y transfronterizos, tanto las situaciones de ingobernabilidad relacionadas con el conflicto armado, intensificado con el actual despliegue militar para la erradicación de la coca, como la situación socio-económica complicada de las zonas de colonización y la presencia de conflictos socio-ambientales transfronterizos, hacen que la resolución de las principales amenazas a los parques y la conservación de la biodiversidad aún está lejos.  
El financiamiento del PA a la UAESPNN debería priorizar algunos de las amenazas principales pertinentes para cada uno de los parques para atenderlas con un esfuerzo concentrado a nivel local, meso y macro, a la vez que debe hacer esfuerzos adicionales para mejorar la imagen y las relaciones interinstitucionales en el ámbito subregional, especialmente hacia las organizaciones indígenas y sociales.

## F. SOBRE LA COORDINACIÓN Y EL ACOMPAÑAMIENTO

TROPENBOS<sup>12</sup>:

La coordinación del programa en cabeza de TROPENBOS ha tenido resultados desiguales en los diferentes componentes del mismo.

Sus esfuerzos dirigidos a “construir programa” han tenido como resultado la coherencia general que hoy se puede destacar en las principales intervenciones del mismo.

Su trabajo con ACATISEMA ha sido sin duda enormemente exitoso, de hecho la Misión recomienda que se mantenga este apoyo. Con CINDAP y en general en el eje geográfico del Guaviare ha sido también acertado en la medida en que se ha logrado poner en marcha una serie de acciones complementarias y crear relaciones interinstitucionales con gran potencial para el desarrollo del PA. En el caso del Departamento del Amazonas, cualquier posibilidad de coordinación ha sido imposibilitada por la naturaleza de la relación con CODEBA, y de la relación que ésta ha establecido con muchas de las instituciones.

Es importante destacar también los resultados obtenidos en el campo de la normalización de los procesos administrativos del programa.

### Recomendaciones

La Misión considera que **hubiera sido viable mantener la coordinación del programa por parte de TROPENBOS** institución que tiene la capacidad para poner en marcha las recomendaciones formuladas a lo largo de este informe. Esta organización, ha logrado superar gran parte de las dificultades llevando el programa a un nivel aceptable de ejecución, confiabilidad en el manejo financiero y mayor coherencia.

Sin embargo, la Misión al haber sido informada de la decisión de la Embajada de transferir al ECOFONDO la responsabilidad de coordinar el programa considera que la selección de esta organización no gubernamental es acertada dada la probada trayectoria de este organismo y su capacidad hacer monitoreo y acompañamiento de los proyectos. ECOFONDO tiene experiencia de trabajo con CODEBA, con TROPENBOS y con numerosas autoridades indígenas.

---

<sup>12</sup> El Presidente de la Misión, Manuel Rodríguez Becerra se abstuvo de participar en la elaboración de las conclusiones y recomendaciones referentes a TROPENBOS presentadas a lo largo de este informe, incluyendo esta sección y la que sigue. El Sr. Rodríguez es Vice-presidente de la Junta General de TROPENBOS INTERNACIONAL una Fundación de origen holandés que tiene programas en 8 países incluyendo a Colombia. Si bien el Sr. Rodríguez no tiene responsabilidades directas sobre el Programa de Colombia, él consideró apropiado tomar esta posición dado el papel central que TROPENBOS ha jugado en el PA. Naturalmente, el Sr. Rodríguez como amplio conocedor del Programa TROPENBOS-COLOMBIA ofreció a la Misión información sobre su trayectoria y modalidades de trabajo.

Entre las **nuevas funciones que debe cumplir ECOFONDO como ente administrador del Programa** estarían las siguientes:

- (i) Adelantar un proceso de acompañamiento, monitoreo, seguimiento y evaluación del desarrollo del programa, que se adelante con la participación de los grupos beneficiarios. Este proceso deberá tener como fin asegurar la adecuada formulación y ejecución de los Planes Operativos Anuales (POAs), y comprenderá la presentación de informes periódicos por parte de los ejecutores así como de visitas de campo por parte del ECOFONDO las cuales se referirán tanto a los asuntos técnicos como administrativos. Para el desarrollo del monitoreo, seguimiento y evaluación del programa se deberá utilizar un conjunto de indicadores, acordado previamente con los ejecutores, elaborados de conformidad con los lineamientos presentados en este documento. (Necesario subrayar aquí la diferencia que existe entre las formas de trabajo propias del ECOFONDO, las cuales serán utilizadas en la coordinación del PA, y la forma como TROPENBOS ha venido trabajando en la materia. En particular, el ECOFONDO entrega a las organizaciones ejecutoras el manejo de los contratos de personal y compra -y así sería aconsejable que lo haga en relación con las tres organizaciones ejecutoras- en contraste con el actual funcionamiento del PA en el cual TROPENBOS ejerce esta función)
- (ii) Asegurar el intercambio horizontal de experiencias del PA. Para adelantar este intercambio se requiere de diversas estrategias, que incluye desde visitas de miembros de las comunidades a los proyectos demostrativos hasta la utilización del Foro Amazónico, en caso de que este mecanismo llegare a crearse, como escenario para comparar experiencias que tengan relevancia para toda la región.
- (iii) Generar relaciones de trabajo formales con la UAESPNN con dos propósitos: i) intercambiar experiencias entre esta unidad y ECOFONDO en materia de administración del PA; ii) intercambiar experiencias relativas a las actividades del PA y sus resultados en las áreas de jurisdicción del PA bajo responsabilidad de la UAESPNN y del ECOFONDO. Una de las vías para cumplir con este propósito es la de utilizar indicadores comunes sobre el desempeño del programa y sus impactos.
- (iv) Promover alianzas (partnerships) entre los ejecutores del PA y otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para adelantar diversas actividades relacionadas con el Programa.
- (v) Facilitar la gestión en el nivel macro y meso y la incidencia en las políticas públicas claves para la región amazónica, desarrollando diferentes tipos de mecanismos. Para este fin, ECOFONDO deberá hacer alianzas con otras instituciones y propiciar escenarios para el relacionamiento, encuentro, y la realización de acuerdos entre los actores indígenas y campesinos y las agencias gubernamentales y no gubernamentales pertinentes. Entre estos se contemplan la utilización de foros y mecanismos ya existentes (como es el caso de la Mesa de Coordinación Inter-administrativa del Departamento del Amazonas), y eventualmente la creación del Foro Amazónico o coadyuvar a

construirlo. En caso de que el Consejo Nacional Ambiental llegare a ser utilizado para los fines señalados en otro aparte de este informe, el ECOFONDO, de acuerdo con los organismos ejecutores, y la oficina de Asuntos Amazónicos (en caso de que esta se creare), recomendaría al MAVDT la agenda a presentar y elaboraría los documentos, que sean pertinentes.

- (vi) Garantizar que la información generada por el programa quede en las comunidades de base, y estas sean capacitadas para su manejo.
- (vii) Establecer mecanismos para el manejo de los conflictos de diversa naturaleza que se presentan en desarrollo del proyecto;
- (viii) Liderar las actividades orientadas a la puesta en marcha de las recomendaciones que sean adoptadas por las partes a partir de este informe de evaluación.
- (ix) Desarrollar todas las actividades necesarias para asegurar la continuidad del PA, una vez finalizada la cooperación holandesa. Ello incluye el proceso de generación conjuntamente con las organizaciones ejecutoras y las ATI de propuestas de proyectos para ser financiados por diferentes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en los ámbitos nacional e internacional.

La Misión considera indispensable que se establezcan unas **reglas de juego claras con los entes ejecutores** en relación con la rendición de cuentas. Se considera que gran parte de los problemas enfrentados por la coordinación general del proyecto se originan en una concepción errónea del concepto de autonomía que prioriza los derechos sobre los deberes. La Misión considera que las entidades ejecutoras deben asumir el hecho de que los recursos de cooperación internacional, en este caso de origen holandés, están sujetos a una necesaria rendición de cuentas por parte de sus beneficiarios que debe ser satisfactoria para los gobiernos donantes y para el gobierno receptor, en este caso el colombiano. El éxito del nuevo esquema de coordinación, en cabeza del ECOFONDO, dependerá en gran medida en el establecimiento de estas nuevas reglas de juego. El establecimiento de unas reglas de juego clara debe centrarse en particular en la definición, de común acuerdo con los entes ejecutores, sobre: *i*) cuáles son los indicadores de desempeño e impacto a utilizar para el monitoreo del PA, así como los compromisos de los ejecutores en materia de entrega de información ; *ii*) qué otra información complementaria a la requerida para los indicadores de desempeño e impacto debe ser entregada al ECOFONDO y con qué periodicidad; *iii*) los procedimientos administrativos a utilizar en el manejo de los contratos y compras así como el contenido, forma de presentación y soportes requeridos en los informes periódicos; *iv*) los mecanismos de intercambio de experiencias y de información entre los entes ejecutores que incluye naturalmente a las comunidades beneficiarias.

La Misión recomienda que **TROPENBOS incremente su participación de naturaleza técnica en el PA**, tal como ha sido sugerido en secciones anteriores. En particular mediante: *i*) la formulación de una documentación (incluyendo los indicadores) que permita monitorear el impacto de la aplicación de su metodología en sistemas tradicionales de producción en la vida de las comunidades y en la protección de la

biodiversidad; *ii*) la extensión de su trabajo a las áreas bajo responsabilidad de CODEBA y CINDAP.

La manutención de la presencia de TROPENBOS en el campo técnico se ofrece la oportunidad de facilitar la transición entre esta institución y ECOFONDO (o en otras palabras este sería un subproducto de la anterior recomendación). En el proceso de transición el ECOFONDO deberá evaluar las capacidades de cada una de las organizaciones ejecutoras en relación con la contratación de personal y manejo de las compras y desarrollar y acordar con ellas un conjunto de procedimientos para transferir estas funciones antes en manos del ECOFONDO.

La Misión considera que es necesario que en el proceso de transición se efectúe una **revisión de los POA** como parte de las condiciones requeridas para poner en marcha las recomendaciones que se han señalado a lo largo de este informe, así: *i*) en Parques Nacionales con el fin de focalizar el PA en un menor número de proyectos; *ii*) en el CINDAP con el fin de darle cabida a un proyecto para la protección y buen uso de la biodiversidad, en particular en materia de pesca; *iii*) en forma general, para asegurar el incremento de la participación técnica de TROPENBOS. Además, si como resultado del trabajo conjunto con las comunidades se llegare a establecer la conveniencia de establecer nuevos proyectos productivos para obtener ingresos monetarios, se deberá también revisar los POA, o en su defecto obtener recursos económicos adicionales para este tipo de proyectos.

Finalmente, y en relación con la **Embajada de Holanda** y el papel que juega en el PA, acorde a las funciones que le son propias en el marco de la cooperación holandesa, la Misión recomienda que a partir de esta evaluación se establezcan mecanismos más formales para atender situaciones imprevistas como las que corrientemente se presentan en este tipo de programas. Se evitaría así tener que recurrir a intervenciones en diferentes momentos de la ejecución del PA mediante misiones coyunturales. Precisamente la Misión considera que con los mecanismos de coordinación y de políticas propuestos en la sección correspondiente a gobierno propio (la creación de una Oficina de Asuntos Amazónicos en el MAVDT, la utilización del Consejo Nacional Ambiental como ámbito que coadyuve en la coordinación interinstitucional, y la creación del Foro Amazónico) la Embajada estaría en mucha mejor capacidad para hacerle seguimiento al PA. Además, la Embajada podría considerar el establecimiento de un Consejo Técnico Asesor del PA, integrado por expertos en la región amazónica, que le sirva al ECOFONDO como ente de apoyo. Se subraya la naturaleza puramente asesora de este Comité puesto que la Misión considera que el ECOFONDO debe tener toda la autoridad requerida para coordinar el PA.

**Anexo no. 1**  
**Evaluación de los componentes del Programa Amazónico**

**Contenido:**

**1. Resguardo Matavén**

- Relevancia del Programa Amazónico en el Resguardo de Matavén
- Relevancia del Apoyo a Acatiseña
- Conclusiones

**2. Serranía de la Lindosa**

- Relevancia del Programa Amazónico en la Serranía de la Lindosa
- Relevancia del Apoyo a Cindap
- Conclusiones

**3. Resguardos Indígenas del Predio Putumayo y el Trapecio Amazónico**

- Relevancia del Programa Amazónico en los resguardos indígenas del Predio Putumayo y el Trapecio Amazónico.
- Relevancia del Apoyo a Codeba
- Conclusiones

**4. Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN) del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial**

- **Relevancia del apoyo a la UAESPNN**
- **Conclusiones**

## 1. RESGUARDO MATAVÉN

### ▪ **Relevancia del Programa Amazónico en el Resguardo de Matavén**

Apoyar la configuración del resguardo unido de Matavén es relevante en varios niveles. Tiene una gran importancia desde el punto de vista ecológico como un área de transición entre las regiones amazónica y orinocense. Tiene también una enorme importancia desde el punto de vista social y cultural, pues representa una opción de viabilidad cultural de grupos indígenas pertenecientes a seis etnias que han sido consideradas entre las más vulnerables. El resguardo unido constituye un importante logro político de las autoridades de 16 resguardos a partir de estas reparticiones y su ampliación, es un logro que se da como resultado de la creación de la asociación de autoridades tradicionales, Acatiseма. El apoyo a el proceso de este resguardo y de su AATI no solo es consistente con la legislación de Colombia en relación con los asuntos indígenas y la protección ambiental, en particular la Constitución de 1991 y sus leyes y decretos reglamentarios; sino también con los acuerdos internacionales en los campos ambiental e indígena suscritos por Colombia: Convención de Biodiversidad, Convención Marco de Cambio Climático, Convención Ramsar, Convención de Desertificación, Tratado de Cooperación Amazónica, Convenio OIT sobre Pueblos Indígenas , Agenda 21, Objetivos del Milenio.

### ▪ **Relevancia del Apoyo a ACATISEMA**

Financiar y apoyar directamente a ACATISEMA, a través de un acompañamiento permanente ha demostrado resulta acertado, dado su carácter una autoridad indígena y por lo tanto autoridad pública de carácter especial. Si bien hubiera sido importante adelantar una etapa de transición con ETNOLLANO, la entidad que acompañó todo el proceso de creación del Resguardo Único y de la AATI, es indudable que la responsabilidad que hoy tiene ACATISEMA será fuente de una importante experiencia en gestión y manejo de recursos. La cogestión entre 16 resguardos aporta elementos de control social tanto internos como externos. Dado que ACATISEMA está conformada por 16 resguardos 6 etnias, cuyo trabajo conjunto se expresa a través del leguaje especializado de la planificación y del Estado moderno, a que es un proceso joven y vulnerable se hace evidente la necesidad de avanzar en la creación de arreglos institucionales (reglas de juego, consenso, valores comunes, etc.) para hacer viable la asociación.

### ▪ **Conclusiones**

a. Un balance positivo del papel jugado por TROPENBOS: que se evidencia en el eficaz acompañamiento técnico a nivel local; en las repetidas expresiones de confianza por parte de los representantes de ACATISEMA; en el clima positivo de la reunión y apropiación del trabajo técnico de los representantes indígenas expresado en la forma como expusieron y discutieron sus adelantos y problemas con la Misión de Evaluación y en la creación de un sistema de investigación propia, a partir de las metodologías desarrolladas por Tropenbos, generadora de conocimiento y autoestima.

b. Falencias en el ámbito de los sistemas de producción: aunque se han hincado trabajos puntuales para la sostenibilidad ecológica de las actividades productivas del resguardo (bocón, peces ornamentales, chagras), se hace evidente la inexistencia de una reflexión sobre la articulación del mercado interno, la articulación entre los sistemas productivos y el mercado externo, y el posicionamiento y expectativas de cada comunidad en relación con el mercado así como de lo que significan los ingresos monetarios para cada comunidad (cómo se han venido dando el ingreso de dinero, los conflictos de allí se han derivado, las expectativas que se tienen al respecto como grupo, las formas de equilibrar las presiones de la economía moderna con la economía “interna” y el establecimiento de acuerdos y pactos sociales al respecto de las posibles líneas de producción). Por otra parte no se han capitalizado experiencias similares en otras comunidades indígenas y no se ha buscado explorar posibles conexiones con mercados especiales.

c. Se presentan vacíos importantes en la concepción macro del programa con eventuales efectos negativos para el cumplimiento de sus objetivos: los que hace evidente en la no participación de ACATISEMA en procesos de decisión con eventuales consecuencias para el territorio, como en el caso de la Ley Forestal; en la ausencia de líneas de acción para lidiar con problemas binacionales que afectan las comunidades; en la ausencia de una estrategia de acción en el nivel nacional (que acompañe la demanda que se ha venido preparando) para resolver el problema de las transferencias y carencia de diagnóstico explícito y sistemático sobre el tema. (Sin embargo, si se han venido adelantando importantes acciones sobre el particular a nivel local). No se ha buscado reconocer proyectos relevantes adelantados en los ámbitos nacionales o regionales (como en el caso de los peces ornamentales).

d. Establecimiento de bases sólidas para el ordenamiento y manejo ambiental y territorial las cuales encuentran como reto la existencia de 6 etnias, 16 resguardos y una amplia zona del territorio relativamente desconocida. Se evidencia en el establecimiento de una zonificación (5 zonas), en el inicio de amojonamiento en un lindero del resguardo que presenta presión campesina, en las discusiones que se adelantan actualmente con relación a la figura de protección más apropiada para el territorio, en el debate en marcha en las comunidades sobre la conveniencia de la exploración sísmica, así como en la realización de expediciones a áreas poco exploradas del territorio y en el avance de trabajos en tres planes de vida.

e. Significativos avances en la construcción de la gobernabilidad: que se expresan en acuerdos sociales de indudable importancia como la concepción e implementación coherente del ciclo institucional, la creación del “grupo de los nueve”, la reunión de los órganos de ACATISEMA de conformidad con los estatutos, el indudable reconocimiento de ACATISEMA por parte de otras instituciones (ejemplo: CDA, ANH, etc.), el mayor contacto entre las comunidades e intergeneracional, la discusión de los nuevos roles y espacios de la mujer en el campo político y organizacional de ACATISEMA, la generación de símbolos y nuevos rituales sobre la unidad del resguardo y su defensa: la fiesta del bocón, los acuerdos contra cultivos ilícitos, los avances en las acciones de defensa contra la minería

## 2. SERRANÍA DE LA LINDOSA

### ▪ **Relevancia del Programa Amazónico en la Serranía de la Lindosa**

La Serranía de la Lindosa, uno de los ecosistemas objetivo del programa, tiene especial importancia para la región amazónica en virtud de su riqueza en biodiversidad y el papel que juega como estrella hidrográfica. Desde el punto de vista socio-político la intervención en este eje es de vital importancia, pues esta región es uno de los escenarios centrales del conflicto armado y epicentro del conjunto de las principales amenazas socio-ambientales que se ciernen hoy sobre la amazonia colombiana: cultivos ilícitos, formas de producción típicas del *boom and bust*, y monocultivos y ganadería extensiva con consecuente degradación del medio ambiente. El fortalecimiento de la sociedad campesina y la transformación de sus sistemas productivos (específicamente a través del programa de reconversión ganadera) como potencial para garantizar tanto el área de preservación de la serranía de la Lindosa, como para contribuir en la reconstrucción del tejido social en esta zona de cultura colono-campesina, son cruciales para el futuro de la región amazónica colombiana.

### ▪ **Relevancia del Apoyo a CINDAP, ACARIGUA y ECOGENTE.**

La intervención socio ambiental que adelanta CINDAP es de indudable pertinencia pues se trata de una de las áreas más conflictivas del país en las últimas décadas. Se caracteriza entre otros por desordenados procesos de colonización e inadecuadas intervenciones en el territorio desde las perspectivas ambiental y social; la persistencia del conflicto armado, la presencia en el área de guerrilla, paramilitares y fuerzas armadas regulares del Estado; la existencia de cultivos ilícitos y el desplazamiento de pueblos indígenas. Su intervención complementa las acciones del Estado dirigidas a recuperar el control sobre el territorio y el fortalecimiento de las formas de gobernabilidad sobre el mismo. Ello se evidencia en cuanto ha dirigido su acción en las siguientes líneas: la generación de alternativas de producción económica, social y ambientalmente sostenibles, enmarcadas en la denominada reconversión ganadera que incorpora el fortalecimiento de los agroecosistemas como planteamiento central; el ordenamiento del territorio; la restauración de áreas de la serranía altamente degradadas y la conservación de la biodiversidad y de fuentes hídricas para la región.

Con relación a Acarigua, es importante el apoyo a una organización campesina, conformada por habitantes colono-campesinos de 13 veredas en el flanco de la serranía no cubierto por la acción de CINDAP, en una zona muy marcada por el conflicto armado y por presencia de cultivos de coca. Se trata de una organización joven, cuya experiencia con el Programa Amazónico puede resultar vital en el proceso de reconstrucción de la confianza en la acción de las instituciones. En la medida en que se ha establecido un compromiso es importante garantizar el

acompañamiento a esta experiencia, aprovechar la experiencia de CINDAP y encontrar formulas que mitiguen el impacto de la decisión de apoyar únicamente una “finca modelo” en cada vereda, que puede tener resultados potencialmente conflictivos (como un fondo rotatorio en especie).

Ecogente, por su parte, es una ONG donde trabaja un equipo pequeño pero con enorme experiencia en una de las realidades indígenas más desconocidas e Colombia: los casos Nukak y Guayabero. Su trabajo constituye una valiosa contribución a la construcción de convivencia social, al visibilizar a las comunidades indígenas habitantes (Guayabero y Nukak Makú) en la zona, al introducir elementos de análisis que permitan transformar el discurso institucional y de la opinión pública sobre estos grupos y contribuir a fortalecer su cohesión social y su capacidad de negociación tanto con el Estado como con la sociedad en general en el Guaviare. Consideramos de enorme importancia que se de continuidad y apoyo al trabajo que apenas inició esta ONG y que sería importante también en este caso darle continuidad a la asesoría que TROPENBOS ha venido prestando.

#### ▪ Conclusiones

a. Avances en la puesta en marcha del proyecto de reconversión ganadera: hasta la fecha de la visita de la misión se está trabajando en 90 fincas mediante la puesta en marcha de este paquete tecnológico que se construye a partir de experiencias desarrolladas en la región por diversas instituciones, entre ellas la COA (un proyecto apoyado por la cooperación holandesa) y CORPOICA. En estas fincas se cuenta con planes en detalle construidos con sus propietarios dirigidos a mejorar la productividad y diversificarla, mejorar la seguridad alimentaria, fortalecer los agroecosistemas y proteger y restaurar los agroecosistemas. Durante las visitas de campo se constató la buena marcha del programa a nivel de finca. Esta iniciativa se pasa en el uso de una metodología de trabajo que incorpora el incentivo económico como medio para incidir en el comportamiento de los actores productivos y contempla tanto un soporte económico para la realización del mismo, como un mayor retorno económico una vez la transformación productiva alcance su madurez. La puesta en marcha de este esquema se basa en un acompañamiento de mayor intensidad que el característico de los programas tradicionales de extensión, un hecho altamente apreciado por los beneficiarios y considerado por CINDAP, como el principal factor de su éxito. Por otra parte, se está avanzando en la creación de alianzas con asociaciones especializadas en la comercialización y transformación de algunos productos como carne, lácteos y frutos amazónicos, como condición necesaria para el éxito económico del proyecto.

b. Factores de riesgo para la sostenibilidad económica, social y ambiental del proyecto: dadas los requisitos en términos de tamaño de los predios y de capacidad adquisitiva de los beneficiarios se presentan dudas con respecto a la exclusión de los campesinos más vulnerables. Por otra parte, la carencia de títulos de propiedad de las familias que habitan el área de preservación y la eventual imposibilidad de obtenerlos, podría constituirse en un incentivo perverso para la transformación de sus fincas y la adecuada protección del medio ambiente. El programa se concentra en el

flanco de la serranía donde existen condiciones de orden público básicas para su realización, sin atender por consiguiente un área importante de la misma, un hecho que limita la realización del objetivo de intervenir de manera integral sobre el ecosistema.

c. Carencia del componente ecosistémico en el ordenamiento de las fincas: El programa de conversión de fincas tiene un fuerte acento productivo y de protección ambiental en el interior de los predios, careciendo de una visión ecosistémica, lo que se evidencia en hechos tales como la no previsión de conexiones o corredores biológicos, la inexistencia de una estrategia específica para el manejo de la fauna silvestre y en la conformación del equipo de profesionales de CINDAP, con acento en la producción.

d. Carencia de acompañamiento técnico en el caso de ACARIGUA: La actividad realizada por Acarigua es incipiente y se puede considerar como el inicio de un programa que deberá desarrollarse en el largo plazo. Resulta preocupante que no se cuente con una asistencia técnica para las actividades de reconversión que se ha propuesto iniciar esta organización, más aun si se tiene en cuenta la extensa experiencia que en este campo tiene CINDAP

e. Carencia de recursos para la continuidad del trabajo de ECOGENTE: dada la importancia de la intervención de esta ONG en el contexto regional de la Lindosa, la misión considera conveniente darle continuidad en términos de garantizar recursos a las intervenciones adelantadas por esta.

### **3. RESGUARDOS INDÍGENAS DEL PREDIO PUTUMAYO Y EL TRAPECIO AMAZÓNICO**

#### **▪ Relevancia del Programa Amazónico en los resguardos indígenas del Predio Putumayo y el Trapecio Amazónico**

El departamento del Amazonas y el sur del departamento del Vaupés constituyen la mayor extensión de cobertura boscosa amazónica con baja perturbación. El área donde trabajan CODEBA y Parques Nacionales cubre una parte relevante de este territorio. La mayor porción de está representada en resguardos indígenas y parques nacionales, conformando la mayor área continua del país bajo estas dos modalidades de ordenamiento territorial con la implicaciones para la conservación. La decisión de apoyar tanto los resguardos como los parques es de enorme relevancia pues éstos se encuentran en un proceso aún incipiente de legitimación (social política e institucional) en los ámbitos regional y nacional. En el nivel local se está dando un proceso de apropiación del territorio. Por una parte los resguardos están en una búsqueda para darle nuevos significados y nuevos usos al territorio al tiempo en que recrean sus culturas en el contexto de una compleja interacción con los diversos actores. Por otra parte los parques en la región se encuentran también en una búsqueda de modelos eficientes de co-administración en las áreas traslapadas con resguardos indígenas y de diferentes formas de participación en el manejo de los

parques y sus zonas de amortiguación con las poblaciones que viven en sus áreas de influencia.

- **Relevancia del Apoyo a CODEBA**

Resulta de gran interés la decisión de apostar por una ONG creada y dirigida por una mujer indígena que personalmente tiene una trayectoria importante en la dirigencia nacional indígena. Internamente presenta indudables fortalezas: congrega un equipo técnicamente fuerte y serio, conformado por profesionales capaces, que ha logrado consolidar una presencia y un reconocimiento especialmente en los resguardos del sur del trapezio amazónico, así como un importante trabajo de revisión y ampliación de los resguardos del trapezio. Esta ONG presenta sin embargo una enorme debilidad sobre la que debe establecer un compromiso y unas acciones correctivas claras y decididas: La actitud de su equipo frente a las instituciones regionales (con excepción de INCODER) se considera altamente confrontacional, y basada en argumentos a veces claramente fundamentalistas. Ello ha traído como consecuencia que se haya generalizado una percepción de enfrentamiento metódico por parte de la organización en sus relaciones interinstitucionales, en algunos casos con impactos negativos para las comunidades por la ineficiencia de su papel como interlocutor.

- **Conclusiones**

a. Avances en Ordenamiento territorial: Específicamente en lo que se refiere a la revisión de límites y ampliación de resguardos del sur del Trapecio Amazónico, en trabajo conjunto con el INCODER. Se ha avanzado también en la actualización de la cartografía de los resguardos con los organismos competentes, si bien es aconsejable que se establezca, cosa que no se ha hecho hasta ahora, un proceso de intercambio de información y técnicas con SINCHI Leticia que hemos podido comprobar posee amplia experiencia en esta área. También se evidencian importantes avances en el ejercicio de reconocimiento social del área de los resguardos como base para el ordenamiento territorial y los planes de vida.

b. Fortalecimiento de los procesos de gobernabilidad en el contexto de los resguardos y AATI: Se ha avanzado en el fortalecimiento de gobierno interno de los resguardos, particularmente los del sur del trapezio amazónico: una unidad organizativa con las cuatro autoridades de la zona; se ha iniciado el desarrollo de una apuesta basada en la creación y el fortalecimiento de los consejos de ancianos; se ha propiciado el reencuentro de organizaciones del Predio Putumayo, así como la creación de un espacio de encuentro político de las organizaciones indígenas del departamento del Amazonas “El encuentro de la Chorrera”. El trabajo de asesoría y acompañamiento a los indígenas para la gestión de los recursos de transferencia de la nación, se ha centrado en los resguardos del sur del trapezio amazónico.

c. Conflictiva intervención en el contexto de la institucionalidad regional: La actitud del equipo de CODEBA se percibe por parte de las instituciones regionales como altamente confrontacional, basada en argumentos fundamentalistas, evidenciando un

enfrentamiento metódico en sus relaciones interinstitucionales. Las instituciones entrevistadas (con excepción de INCODER) expresan que el equipo de CODEBA no muestra interés en establecer líneas colaboración ni de reconocimiento de lo público. Los funcionarios locales de parques nacionales perciben a CODEBA como una institución que no “presenta apertura”, que participa “en una sola vía” recibiendo, pero no dando. Las principales instituciones de investigación expresan que CODEBA no ha tenido ningún interés por aprovechar los conocimientos que éstas están generando.

d. Falencias en el ámbito de los sistemas de producción: Se evidencian en el hecho de que la acción de CODEBA se ha centrado fundamentalmente en los aspectos políticos, jurídicos y de ordenamiento, dejando de lado los aspectos productivos. Su acción en ese campo, de acuerdo con los beneficiarios de las comunidades en el sur del trapezio amazónico, se ha limitado a repartir herramientas y semillas. Se anota sin embargo que CODEBA adelanta un proyecto de caracterización de la chagra tradicional en el Trapecio Amazónico, apoyado por el Ecofondo, que puede llegar a tener relevancia para la zona, más si se tiene en cuenta el fuerte proceso de urbanización que presentan algunos de los resguardos. Además, algunos de los resguardos del Trapecio presentan grandes posibilidades e interés en desarrollar el ecoturismo, y es por consiguiente un campo que el que CODEBA debería ser más proactivo y abrir la colaboración con muchas otras instituciones públicas y privadas activas en esta área.

#### **4. Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN) del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial**

- **Relevancia del apoyo a la UAESPNN**

La amplia cobertura y presencia de la UAESPNN en toda la región amazónica y las oportunidades consiguientes de cooperación y generación de mayores sinergias en la gestión territorial y ambiental entre la UAESPNN y las organizaciones de la sociedad civil y otras entidades gubernamentales, justifican plenamente que la Embajada de Holanda continua su apoyo al fortalecimiento de la UAESPNN del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en el marco de un programa regional como es el Programa Amazónico.

Los 15 parques nacionales adscritos a la Dirección Territorial Amazonia-Arinoquia de la UAESPNN cubren el 11.5% la región amazónica con 9 parques en la región Amazónica: Amacayacu, Puré, Cahuinari, Chiribiquete, Reserva Nukak, La Paya, Puinawai, Serranía La Macarena, Tinigua y el Parque El Tuparro en la región Orinocense. Además comprende a Los Picachos, parte de Sumapaz y Chingaza y Alto Fragua Indiwasi en el piedemonte andino. El conjunto de parques y resguardos indígenas, como diferentes modalidades especiales de manejo y conservación, cubren más del 65% de la superficie de la Amazonía colombiana.

Además, la UAESPNN interviene más ampliamente en las zonas de amortiguación de los parques, que es el espacio de mayor interacción con otros actores tanto de la sociedad civil como gubernamentales. Complementariamente, es importante reconocer el rol de

Parques como único representante del estado en las zonas más remotas (e inmersas en el conflicto armado y de cultivos ilícitos) del territorio colombiano, donde cumplen funciones mucho más allá que el área ambiental.

Finalmente, la UAESPNN es reconocida por ser una entidad con capacidad técnica y de gestión, en gran medida por el hecho de que la Unidad de Parques Nacionales ha sido objeto de un proceso de fortalecimiento durante los últimos cuatro años, a partir del programa de cooperación que para el efecto estableció la Embajada de Holanda. Como parte de ese proceso de fortalecimiento se encuentra, entre otros, la definición y elaboración de planes de manejo para cada parque, la provisión de diversos instrumentos para su gestión y la dotación de infraestructura física (casetas de control, centros de visitantes, medios de transporte, etc.).

## **Conclusiones:**

### a. Eficiencia, pero con impactos dispersos

Los recursos del PA son empleados eficientemente en función de sus objetivos específicos y de las líneas de acción de cada parque, al ordenamiento territorial (concertación de planes de manejo, recorridos de control y vigilancia, etc.), fortalecimiento del gobierno local (cogestión de los parques con organizaciones campesinas o con las ATI de los resguardos respectivos, cooperación interinstitucional con otros entes gubernamentales y no gubernamentales) y sistemas productivos sostenibles en las zonas de amortiguación (Sistemas Sostenibles para la Conservación, Programa de Familias Guardabosques en el caso del Área Especial de Manejo de la Sierra de la Macarena o en el marco de acuerdos de manejo y control de los recursos naturales - caza, pesca, madera, cultivos en los conucos - del Régimen Especial de Manejo en las zonas traslapadas con resguardos indígenas).

El PA apoya en general a gastos recurrentes del parque (combustible para movilización del personal de contratistas para control y vigilancia, y personal, tanto de planta como de expertos locales de las comunidades), en trabajos de extensión hacia las comunidades dentro de los parques o en su zona de amortiguación (combustible y alimentación para las comunidades para las reuniones de fortalecimiento de gobierno propio, planificación territorial y ambiental para llegar a acuerdos de manejo o de capacitación y educación ambiental), en comunicación y difusión.

Estos recursos aportados por el PA han jugado el papel de entrar a complementar los recursos de inversión disponibles en cada unidad. Si se toma en cuenta la dispersión en un amplio número de líneas de acción, que responden en parte a una planificación centralizada de la UAESPNN con un molde de marco lógico similar para todos los parques, los montos asignados para cada parque son relativamente modestos y por ende el impacto al final del PA será menor y difícil de medir.

### b. Procesos replicables de mecanismos de Cogestión con las ATI en zonas de traslape

Algunos Parques tienen en común el traslape y por consiguiente doble estatus con resguardos indígenas, por lo cual su mayor atención se dirige a encontrar caminos de llegar a acuerdos de manejo conjugando los conocimientos y tradiciones de los pueblos indígenas con los objetivos del Parque, en Regímenes de Manejo Especial. Se pueden mencionar Cahuinarí, Amacayacu, Puinawai. Otros dirigen su accionar más hacia la zona de amortiguación, como en Chiribiquete (no tiene población asentada dentro del parque), Tuparro, Puré (que alberga un grupo indígena en “aislamiento voluntario” aún sin contactar), y la Reserva Nukak Maku (aunque tiene traslape con 4 resguardos mixtos de 17 etnias y zona de origen de los Nukak, el problema agudo del conflicto armado no permite la presencia de funcionarios dentro del parque, por lo cual se dirigen a acciones de apoyo a los Nukak -información sobre sus derechos y cómo acceder a servicios básicos como educación y salud- en la zona de amortiguación al sur del parque), y el PNN La Macarena, que se encuentra en un proceso de reubicación de la población interna, mediante el programa de Familias Guardabosques.

El proceso de cogestión con las ATI de los resguardos traslapados tiene diferentes avances, siendo Cahuinarí el parque reconocido por su mayor avance.

- Cahuinarí tiene un traslape de 85% con el Predio Putumayo; el parque a su vez comprende apenas el 10-15% del resguardo. La construcción de mecanismos eficaces de cogestión con el resguardo a través de un Comité Directivo como grupo formal de toma de decisiones y la ejecución con los POA concertados, constituye una experiencia valiosa que merece ser intercambiada con otros parques con traslape.

En ordenamiento territorial se busca proactivamente integrar las dos visiones distintas del mundo para generar una zonificación conjunta del territorio, con sistemas de clasificación indígena. De esta manera se llega a establecer normas asociadas de manejo, al igual que acuerdos sobre la caza, pesca y específicamente de la Charapa. Se coordina con TROPENBOS para investigación propia, entre otros para el monitoreo de las especies como mecanismo de control social de los acuerdos de manejo.

Actualmente se está explorando la posibilidad de cambiar la categoría de Parque Natural a una nueva categoría de “Área Étnica de Conservación”; esta búsqueda es muy relevante para el caso del Matavén, donde la UAESPNN está acompañando el proceso de ACATISEMA para una posible declaración de modalidad de Área Protegida del actual Resguardo Único. Cahuinarí recibirá recursos adicionales para fortalecer estos procesos del FUNBAP.

- El parque Puinawai tiene traslape con tres resguardos, que en extensión sobrepasan el parque. Se ha entrado en primeros acuerdos de cogestión con uno de los resguardos, con el cual se han establecido espacios formalizados con las autoridades indígenas para la concertación de los criterios de gestión y planeación de actividades de manejo. Se han logrado acuerdos con respecto a las normas tradicionales para regular la pesca.

- Amacayacu tiene un traslape de 10% con los resguardos Ticoya, Mocagua (donde se encuentra la operación ecoturística, tercerizada a un consorcio establecido para tal fin y al norte con Cotahé-Putumayo. En total se encuentra una población de unas 750 personas dentro del parque. Líneas de acción incluyen trabajos de extensión en las comunidades de San Martín y Palmeras, mapeo social, investigación propia en el campo productivo, capacitación en servicios ecoturísticos, entre otros. Es indispensable que se llega a acuerdos de cooperación interinstitucional con CODEBA, quien esta interviniendo en la misma zona, para evitar duplicación (ineficiencia) de gastos.

#### c. Oportunidades de Coordinación Interinstitucional subutilizadas

Siendo uno de los justificativos de formar parte del PA el de la oportunidad de cooperación interinstitucional con otras entidades ejecutoras y en general con otros actores para una gestión ambiental más coherente y eficaz, a pesar de la multiplicidad de esfuerzos de coordinación desde los directores de los parques nacionales, el director de la UAESPNN y el SIRAP, Parques no ha logrado aún convertirse en un eje articulador y facilitador que aglutina las diferentes iniciativas más locales. Si bien la UAESPNN tiene un liderazgo y una capacidad de gestión reconocidos, es percibida por varios actores como “auto-suficiente” y volcada hacia adentro, con una actitud poco proactiva de interrelación con el contexto institucional, como las ONG.

A nivel de co-coordinación del PA con TROPENBOS, las relaciones inter-institucionales parecen haber sido excelentes, pero la coordinación con las otras entidades ejecutoras ha sido sub-optimizada:

Con ACATISEMA ha iniciado un proceso interesante de acercamiento, tanto en el marco del interés de ACATISEMA para declarar la Selva del Matavén, eventualmente, en Área Protegida de alguna categoría aún por concertar, en vista de las potenciales amenazas de exploraciones y explotaciones petroleras. Igualmente se hizo un primer acercamiento del Director del PNN Tuparro, con el interés de ver las posibilidades de establecer un Corredor Biológico entre Tuparro y Selva de Matavén, en un marco de parques transfronterizos con Venezuela, a través de un Comité Tuparro-Amazonas dentro del Comité Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos (COPIAF).

Como mencionado anteriormente, se recomienda que las experiencias de cogestión y eventual recategorización de Cahuinarí como Area Etnica de Conservación, a pesar del contexto ecológico y cultural muy distinto, sean aprovechado como insumo de intercambio y capacitación para ACATISEMA.

En zona del Guaviare, ECOGENTE está implementando su proyecto con los Nukak y Guayaberos, mientras que la Reserva Nukak Maku ha venido trabajando en la zona de amortiguación al suroccidente (zona de Miraflores) y Caño Grande en la capacitación a comunidades de Guayaberos y Nukak, y en un Plan de Gestión Indígena para el Departamento del Guaviare; sin embargo, no ha habido mayor coordinación entre estas iniciativas, ni tampoco con la Asociación campesina del río Guayabero, ACARIGUA, a pesar de encontrarse dentro del Area de Manejo Especial Sierra La Macarena.

CINDAP ha estado involucrado en el Programa Familias Guardabosques de la presidencia, dentro del cual Parques juega un papel importante, en el marco de la erradicación voluntaria de los cultivos ilícitos dentro del PNN Serranía La Macarena, apoyando con su propuesta técnica de sistemas agroforestales a la construcción de condiciones de vida de las familias campesinas que se han acogido a este esquema. Sin embargo, no hay evidencias de una cooperación de Parques con el proyecto financiado por el PA en el Área de Preservación Serranía La Lindosa de CINDAP, que si bien es cierto es una zona de extensión limitada en comparación con todo el Area de Manejo Especial Sierra La Macarena, forma parte integral del mismo.

El PNN Amacayacu requiere de mayor coordinación con CODEBA, especialmente para el mapeo social/comunitario en San Martín y Palmeras y la participación en los Encuentros de la Chorrera. Ya se ha mencionado que es indispensable llegar a acuerdos de cooperación interinstitucional con CODEBA para evitar duplicación (ineficiencia) de gastos.

La coordinación interinstitucional a nivel subregional, es decir el parque y su zona de influencia en el contexto del desarrollo sustentable subregional en donde se visualizan los parques como nodos en las subregiones, es una visión clara desde Parques Unidad Central, pero en la práctica la eficiencia de cooperación con las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil, especialmente las ATI u organizaciones indígenas de nivel nacional como la OPIAC, como con algunos municipios y CAR, no es óptimo.

Dependiendo de la situación y la “edad” del parque, se tiene avances diferenciados en este sentido. Hasta donde se ha podido observar en las visitas, se maneja esta coordinación generalmente a través de convenios bilaterales, tanto con instituciones de investigación (entre otros, Tuparro para el monitoreo satelital de los incendios, Puinawai con IDEADE para la elaboración de mapas de Unidades de Paisaje, Amacayacu con la Universidad Nacional), con entidades gubernamentales como municipios (p.e. en el PNN Chiribiquete con convenios de cooperación interinstitucional con el Municipio de Solano y la Gobernación de Caquetá). Pero se requiere por ejemplo de una mayor coordinación en las actividades de Educación Ambiental entre la Secretaría de Educación y la Reserva Nukak y con la CDA en cuanto a los inventarios del potencial ecoturístico del Guainía.

Siendo el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones indígenas, las ONG y OG para una gestión ambiental más coherente y eficaz uno de los propósitos del PA, se recomienda impulsar una cogestión interinstitucional más concertada de los parques en función del desarrollo subregional, p.e. a través de Comités de Cogestión. La gestión de los parques, tanto su eficacia como su sostenibilidad financiera, se fortalece en la medida que se logra involucrar a otras instituciones en la cogestión del parque y su zona de amortiguación.

Más avances se han logrado en la estrategia de coordinación intersectorial a nivel nacional y transfronterizo, impulsando y participando activamente, con apoyo de SIRAP,

en diferentes espacios de cooperación transfronteriza, con logros de primeros acuerdos sobre todo con los sectores de hidrocarburos, minería (acuerdo minero) y el sector pesquero. Estos son avances importantes, pero en vista de las problemas estructurales complejos que se están queriendo hacer frente, la eficacia está aún por establecerse y requiere de un monitoreo adecuado.

d. Zona de amortiguación: mayor integración de conservación a la visión de desarrollo de la gente y de desarrollo a la visión de conservación de Parques

Algunos parques están implementando “Sistemas Sostenibles para la Conservación” en la zona de amortiguación, orientado al ordenamiento territorial, conservación de los recursos naturales y la biodiversidad y la implementación de alternativas de sistemas productivos sostenibles. El Parque Puré está actualmente en la fase de diagnóstico en el área de influencia de La Pedrera con 3 resguardos de unas 10 comunidades, caracterizando los sistemas productivos actuales y las necesidades de las comunidades e identificando potenciales alternativas. A pesar de una reticencia inicial a que el Parque trabaje en la zona de amortiguación fuera de los límites del parque, se está logrando un acercamiento para un trabajo de más largo plazo de educación ambiental y la búsqueda de soluciones de la baja productividad de las chagras relacionada con el cambio de la forma de vida de nómadas a sedentarios.

El trabajo en la zona de amortiguación, con mayor razón, requiere de la coordinación y cooperación interinstitucional a través de una planificación concertada (cogestión), considerando que Parques no debe excederse en sus funciones (no es ejecutor de proyectos productivos), sino debe asumir su papel de impulsor del manejo de los recursos naturales en la zona de amortiguación, y facilitador del proceso de orientación y fortalecimiento interinstitucional para una gestión coherente y eficaz de los recursos naturales. Se recomienda además revisar el nombre del programa, ya que el énfasis de Sistemas Sostenibles para la Conservación responde a una visión sesgada hacia la conservación, cuando, al contrario, se busca es mejorar las condiciones de vida de la población de la zona de amortiguación a través del mejoramiento de sistemas productivos sostenibles y un debido ordenamiento territorial para acuerdos de conservación de los recursos naturales, en beneficio del desarrollo de las comunidades locales.

e. Avances pero aún poca eficacia para resolver los principales problemas estructurales

A pesar de la eficiencia en la implementación de las líneas de acción y el establecimiento de espacios de coordinación nacionales y transfronterizos, tanto las situaciones de ingobernabilidad relacionadas con el conflicto armado, intensificado con el actual despliegue militar para la erradicación de la coca, como la situación socio-económica complicada de las zonas de colonización y la presencia de conflictos socio-ambientales transfronterizos, hacen que la resolución de las principales amenazas a los parques y la conservación de la biodiversidad aún está lejos.

Ejemplos de estos problemas estructurales comunes en los Parques de la Planicie Amazónica (especialmente Cahuarí, Amacayacu y Puré y Puinawai), son la minería ilegal de oro de aluvión que entra desde Brasil (dragas), la explotación ilegal de madera (con conflictos transfronterizos especialmente con el Perú en el caso de Amacayacu y Puré), y la pesca ilegal (en el Tuparro con conflictos binacional con Venezuela).

A pesar de que los parques tienen menos que el 0.04% de los cultivos de coca del país dentro de sus territorios, su relación con el conflicto armado con la ingobernabilidad o siquiera presencia de parques (como en el caso de Reserva Nukak Maku en el Guainía), este es un agente de deforestación y deterioro ambiental y social grave dentro de los parques afectados, sobre todo en el PNN Serranía La Macarena, Tinigua, Reserva Nukak, La Paya y en menor medida en Puinawai. A través de la erradicación manual, se ha disminuido en el año 2006 en los Picachos (0 Has) y Tinigua (de 350 Has a menos de la mitad) y recientemente el gobierno ha decidido fumigar a más de 2000 Has de cultivos de coca en PNN La Macarena, a pesar del acuerdo de no fumigar en los parques.

Otras amenazas son las perspectivas de desarrollo económico a través de mega-proyectos amenaza, como en el marco del IIRSA, o la supuesta hidrovía río Putumayo (Visión 2019), que daría mayor apertura para explotación ilegal de madera con menores posibilidades de control, y cabe mencionar el proyecto poco viable de Renacer de Orinoquia: un macro-proyecto de reforestación en el Vichada, con una meta de 2.000.000 Has con pino caribe, caucho, palma de aceite para biodiesel. Aparte de las implicaciones de impactos ambientales, el proceso agresivo de compra de tierras puede generar desplazamientos de colonos para ocupar nuevos territorios, tanto en los parques como en los resguardos.

El financiamiento del PA a la UAESPNN debería priorizar algunos de las amenazas principales pertinentes para cada uno de los parques para atenderlas con un esfuerzo concentrado a nivel local, meso y macro, a la vez que debe impulsar aún más la mejora de la imagen y las relaciones interinstitucionales en el ámbito subregional, especialmente hacia las organizaciones indígenas y sociales.

## ANEXO 2

### Opciones para un Sistema de Microcréditos

La recomendación de explorar la realización de un sistema de microcréditos en el departamento del Guaviare, y en particular para reforzar los resultados de CINDAP y su metodología, no surge por generación espontánea. Son las propias autoridades del Guaviare y los responsables y participantes del proyecto de CINDAP los que se interesaron con la misión desde un principio por un sistema de estas características.

Existen en el mundo, desde hace más de 20 años, multitud de Instituciones de Microfinanzas (IMIFI) que actúan como acompañamiento financiero de iniciativas microempresariales, incluido en el mundo rural. Su dimensión es en muchos casos internacional (FINCA, ACCION Internacional, Planète Finance, etc) trabajando en muchos países en vías de desarrollo, o a nivel nacional, con países como los de Centroamérica donde esta actividad se ha desarrollado de manera acelerada. Todas ellas han demostrado ampliamente sus resultados y la seriedad de sus actuaciones, sujetas en todos los casos a serio control y auditorias. La mayor parte de ellas realiza apoyo microfinanciero a campesinos en situaciones de pobreza.

Tras varios años de experiencia personal directa en la financiación de esquemas microcrediticios, y en particular para microempresarios campesinos en Centroamérica, y tras tener varias conversaciones a lo largo de la misión, con los beneficiarios del PA, se recomienda abordar el potencial del microcrédito en el Guaviare (su aplicación a otros lugares/proyectos precisa un estudio pormenorizado de las actividades productivas posibles de las comunidades indígenas de Selva de Matavén así como del Trapecio Amazónico). Ello puede tener efectos muy positivos para fomentar, aún más la participación de las familias campesinas en el esquema propuesto por CINDAP.

Para abordar este potencial sería necesario realizar los siguientes pasos:

1. Identificar la situación actual en lo que respecta la existencia de IMIFI bien asentadas en Colombia y con capacidad de actuar;
2. Estudiar el caso de la región del Guaviare y su eventual experiencia con IMIFI nacionales o internacionales;
3. Sondar, en el marco de las actuaciones de CINDAP, a las familias beneficiarias del PA, el potencial de demanda microcrediticia, tanto a nivel de actividades agroforestales o agropecuarias, como de servicios;
4. Sondar, a través de ACATISEMA, ECOGENTE y CODEBA, principalmente, la posible existencia de determinadas actividades productivas o de servicios en las que las comunidades indígenas y/o algunos de sus miembros más activos frente al mercado, el interés posible de éstos en poder beneficiarse de esquemas microcrediticios;

5. Si el proceso anterior muestra respuestas positivas, e independientemente de que existan o no IMIFI actualmente activas en esas regiones, se podría proceder a recabar información nacional e internacional al respecto;
6. Una vez realizada la selección, que debería basarse en procedimientos que ya han demostrado su eficacia, como por ejemplo la metodología utilizada en el proyecto CEM ICI/FEMEP en Centroamérica, u otras metodologías a disposición, se procederá al inicio de contactos para el establecimiento de esquemas de microfinanciación con los colectivos interesados.

La herramienta microcrediticia aporta responsabilidad a los que se benefician de ella. En lugar de esperar a recibir apoyos de un programa como el PA, para la realización de actividades productivas o de servicios/comercio, el instrumento microfinanciero pone la responsabilidad en los verdaderos actores, microempresarios rurales que mejoran la eficacia de su labor y planes futuros en sus respectivas áreas, lográndose asimismo en el futuro una situación de sostenibilidad financiera para los logros del PA.

## ANEXO 3

### DOCUMENTOS CONSULTADOS

#### Documentos del Programa Amazónico

“Documento resumen ejecutivo de políticas, planes y agenda publicas en al Departamento del Amazonas”, 2006.

“Documento de formulación del Programa Fortalecimiento de la autonomía comunitaria en torno a la vida, territorio y medio ambiente en subregiones amazónicas” 2004.

“Documento Líneas de Base de los sistemas regionales de áreas protegidas de la Amazonia-Orinoquia: AMEM, Piedemonte Amazónico y Eje Orinoco”, 2005.

“Informes de Avance correpondientes a los periodo Noviembre 2004 a Mayo 2005 y Junio a Noviembre 2005”

“Informes de Avance, CODEBA, correspondientes a los períodos Junio a Noviembre de 2005, y Diciembre 2005 a Mayo 2006 ”

“Bullets Wouter Veening for Debriefing Amazon Programme of Dutch Embassy 18 March 2005”

“Report of the Misión Veening/Plantinga on the implementation of te Amazonia Programo of the Netherlands Embassy”, 2006

Informes de las consultorías de apoyo a la formulación del programa:

- i. Molano, M.E. “Diagnóstico ambiental socioeconómico y cultural de la amazonía colombiana”
- ii. Nieto, G. “Análisis de las necesidades en Capacitación”
- iii. Chavez, M. “La gobernabilidad en los escenarios del programa Fortalecimiento de la autonomía comunitaria en torno a la vida, territorio y medio ambiente en subregiones amazónicas”
- iv. Correa, F. “Lecciones aprendidas en cuanto a investigación aplicada y tecnologías en función del uso sostenible, biodiversidad y fortalecimiento comunitario en la amazonia”.

#### Documentos Institucionales

**Parques Nacionales Naturales de Colombia**, *Programa de fortalecimiento institucional: Resultados, Impactos y Lecciones 2002-2005*. Bogota, 2005

**Parques Nacionales Naturales de Colombia**. *Bases técnicas y legales de la política de participación social en la conservación*. Bogota, 2005

**Etnollano, GEF, COAMA**, “Un Proyecto, Un Proceso, Una Vivencia: Informe final”, Bogotá, 2005

**DNP-Presidencia de la República**, “2019: Visión Colombia II centenario, Propuesta para discusión- Resumen ejecutivo”, Bogotá, sf.

**Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico CDA**, “Plan de manejo zona de preservación serrania de La Lindosa y su area de influencia 2006-2018, Documento Técnico”, 3 vol. San José del Guaviare, 2006.

**Instituto Sinchi**, *Los servicios ambientales: una alternativa en proceso de discusión y concertación para el norte amazónico colombiano*. San José de Guaviare: Instituto Sinchi, 2005.

**Pontificia Universidad Javeriana**, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, “Evaluación externa del proyecto piloto de zonas de reserva campesina, Informe Final”, Bogotá, 2003.

**Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial**, “Camino Hacia UN País de Propietarios: Plan Sectorial 2002-2006”, Bogotá, 2004.

**UNDOC-Gobernacion del Guaviare, Ministerio de Educación Nacional**, “Mi Guaviare: Exploremos y conozcamos la Serranía de la Lindosa”, San José del Guaviare, sf.

## **Bibliografía General**

**Cárdenas M. y Rodríguez B. Manuel** (Editores). *Guerra, medio ambiente y sociedad*. Bogotá: Foro Nacional Ambiental, 2004.

**Garzón, Omar A** (Comp). *Educación, Escuela y Territorio en la Amazonia Colombiana*. Bogotá: Fundación Gaia, 2006.

**Eden, M., W. Bray, L. Herrera, C. McEwan**. *Terra Preta soils and their archaeological context in the Caquetá basin of Southeastern Colombia*, 1984.

**Jaenicke, M.** *National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity Buildin.*, 1997.

**Meny, I, y J.C. Thoening**. *Las Políticas Públicas*, 1989

**Mc Sweeney, K.** “The Dugout Canoe Trade: Approaching Rural Livelihoods Through Systems of Exchange”, *Annals of the Associations of American Geographers* 94(3), 2004: 638-661.

**Mora, S.** *Habitantes Tempranos de la Selva Tropical Lluviosa Amazónica*. Leticia-Pittsburg: Universidad Nacional de Colombia –University of Pittsburg. 2003.

**Ponce De León, Eugenia**. “Incorporación de la Política Nacional de Biodiversidad en las políticas medioambientales”. Bogotá: Instituto Von Humboldt, (sin publicar) 2004.

**Riaño, E.** *Organizando su espacio, construyendo su territorio: transformaciones en los asentamientos Ticuna en la ribera del Amazonas colombiano*. Leticia: Universidad Nacional de Colombia, 2003.

**Rivera, María Victoria**. *Alternativas Productivas en la Amazonia Colombiana: Enfoques y procesos desde lo local*. Bogotá: Coama 2003.

**Rivera, M.V. y Bermúdez, N.** *Tejiendo relatos: Aprendizajes metodológicos para la construcción intercultural de alternativas de desarrollo convencional en territorios amazónicos*, Bogotá: Cider- Trabajos de Grado, 2005.

**Rodríguez Becerra, M.** *El Futuro Ambiental de Colombia*. Bogotá: Facultad de Administración de la Universidad de los Andes, 2002

Serje, M. “Malocas and Barracones: Tradition, biodiversity and participation in the Colombian Amazon», *International Social Science Journal* (Paris), No 178, Dec. 2003, pp. 561-571.

**Turbay, Sandra y Cayón Luis**, “Discurso Chamánico, Ordenamiento Territorial y Areas Protegidas en la amazonía Colombiana” en *Journal of Latin American Anthropology*: vol

10, No 1: 88-125.

**Van der Hammen, C.** *El Manejo del Mundo: Naturaleza y sociedad entre los Yukuna de la Amazonia Colombiana.* Bogotá: Tropenbos. 1992: 16

**Anexo no. 4**  
**Entrevistas, encuentros y visitas de campo**

Fecha	Dura ción # Ho ras	Actividad	Lugar	Participantes y forma de contacto		
				Institucion	Nombre	Cargo

		<b>ENTREVISTAS PRESENTACIONES ADELANTADAS EN BOGOTA</b>				
<b>Julio 17</b>	<b>2:00</b>	<b>Instalación de la misión</b> Análisis del alcance y los objetivos Revisión de agenda	Embajada Real de Países Bajos	<b>Embajada Real de Países Bajos</b>	Frans Van Haren Beatriz Karthaus Jacques Remmerswaal Maurice Van Beers Jan Plattinga	Embajador Cooperación técnica
	<b>1:30</b>	<b>Presentación de indicadores</b>	Embajada Real de Países Bajos		Eduardo Uribe	
	<b>2:00</b>	<b>Conversación con la Coordinación General del Programa</b>	Embajada Real de Países Bajos	<b>Tropenbos Unidad de Parques</b>	Rodrigo Botero Beatriz Gómez Carlos Rodríguez Doris Ochoa Jaramillo	Director Territorial Amazonia Coordinadora
	<b>5:00</b>	<b>Presentación del Programa - Componente Tropenbos: Antecedentes, organización, desarrollos, balance y proyecciones</b>	Embajada Real de Países Bajos	<b>Tropenbos</b>	Carlos Rodríguez Doris Ochoa Jaramillo	Director Coordinadora
	<b>3:30</b>	<b>Presentación del Programa Componente Unidad de Parques: Antecedentes, organización, desarrollos, balance y proyecciones</b>	Embajada Real de Países Bajos	<b>Unidad de Parques</b>	Rodrigo Botero Beatriz Gómez	Director Territorial Amazonia Coordinadora
<b>Julio 18-19</b>		<b>Reuniones representantes organizaciones gubernamentales nacionales</b>				
	<b>1:00</b>		Embajada Real de Países Bajos	<b>Agencia Nacional de Hidrocarburos Prog. Lucha anticorrupción Vice-presidencia Republica Centro Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la Republica, CCAI</b>	Adriana Ospina Aida Giraldo	Coordinadora comunidades Antropóloga
	<b>1:00</b>		Embajada Real de Países Bajos		Manuel Arteaga	
	<b>2:00</b>		Embajada Real de Países Bajos		Juan Carlos Vargas Juan Pablo Franco Ana Milena Negrette Pilar Jimenez Andrés Gallego Nuris Obregón	Coordinador CCAI
	<b>2:00</b>	<b>Entrevista con organización indígena regional</b>	Embajada Real de Países Bajos		<b>OPIAC</b>	Jorge Furagaro Tomás Román

Agosto 2	2:00	<b>Entrevistas representantes organizaciones no gubernamentales nacionales con trayectoria en la región</b>	Embajada Real de Países Bajos	<b>Fundación Fondo de Apoyo a la Biodiversidad y las áreas protegidas</b>	Francisco Alberto Galán	Director
	2:00		Embajada Real de Países Bajos Sede Fundación Zio-Aí	<b>FUNCAI</b>		Directora
	2:00			<b>Fundación Zio-Aí</b>	Juan S. Jansasoy Angela Pérez Maria Helena Tovar Víctor Canama	Director Miembros del equipo
	2:00		Embajada Real de Países Bajos	<b>Fundación Puerto Rastrojo</b>	Patricio Von Hildebrand	Director
	3:00		Residencia Manuel Rodríguez	<b>Fundación Gaia Amazonas</b>	Martin Von Hildebrand	Director
	Agosto 4		2:00	Residencia Manuel Rodríguez Sede Ecofondo	<b>Ecofondo</b>	Rafael Colmenares
Agosto 3		<b>Debriefing</b>	Embajada Real de Países Bajos	<b>Embajada Real de Países Bajos</b>	Beatriz Karthaus Jacques Remmerswaal Maurice Van Beers Martha Arevalo	
Agosto 4		<b>Debriefing</b>	Embajada Real de Países Bajos	<b>Embajada Real de Países Bajos</b>	Frans Van Haren Jan Plattinga Maurice Van Beers Martha Arevalo	Embajador
Julio 20-22		<b>VISITA DE CAMPO: PUERTO INIRIDA</b>				
Julio 20	3:30	<b>Encuentro y conversación con organismo ejecutor: Parques Nacionales</b>	Sede Parques Nacionales	<b>Unidad de Parques</b>	Orlando Patino Harold Ospino Jorge Plazas Mira Contreras Claudia Restrepo German Montero	PNN Tuparro RNN Puinawai RNN Puinawai RNN Puinawai RNN Puinawai Asesor regimen especial de manejo
Julio 21	6:30	<b>Encuentro y conversación con organismo ejecutor: ACATISEMA</b>	Auditorio CDA	<b>ACATISEMA</b>	Reunión con Víctor Yanavé y 25 miembros de ACATISEMA.	Coordinador General
Julio 22	3:00	<b>Encuentro autoridad ambiental regional</b>	Dirección CDA	<b>Corporación para el Desarrollo Sostenible del Nororiente Amazónico,</b>	José Gilberto Rojas Ivonne Hernández Julio Ferrer Edgar Sierra	Director (entr. Bogota) Secretaria General Subdirector Recursos Jefe Oficina Planeación

				<b>CDA</b>		
<b>Julio 24-26</b>		<b>VISITA DE CAMPO: SAN JOSE DE GUAVIARE SERRANIA LA LINDOSA</b>				
<b>Julio 24</b>	<b>2:15</b>	<b>Conversación con autoridades territoriales</b>	San José de Guaviare	<b>Depto. Admiistrativo de Planeacion de Guaviare</b>	Orlando Suárez	Gobernador
				<b>Secretaría de Educación</b>	John Henry Moreno	Coord. Educación Ambiental
				<b>Secretaría Turismo</b>	Luz Stella Holguin	Profesor Universitario
				<b>Corporación para el Desarrollo Sostenible del Nororiente Amazónico, CDA</b>	Pedro Salazar	Director seccional
				<b>Secretaría de Cultura</b>	Pedro Jesús Borrero	Secretario
				<b>Secreteria de Desarrollo Agropecuario y Medio Ambiente</b>	Hernando M. Restrepo Frddy Ortuno Hilda Maria Ariza	Secr. Agricultura Encargado
<b>Julio 24</b>	<b>2:00</b>	<b>Conversación con jefes de áreas protegidas:</b>	San José de Guaviare	<b>Area de Manejo Especial La Macarena PNN Chiribiquete RNN Nukak</b>	César Zárate  Carlos Páez Gustavo Garzón	Jefes de Programa
<b>Julio 24</b>	<b>2:30</b>	<b>Encuentro y conversación con organismos ejecutores</b>	San José de Guaviare	<b>Cindap</b>	Julio R. del Cairo Carlos Aramburu Luis F Galindez Angélica Rojas	Coordinador del proyecto Ing. Forestal Ecólogo Coord. Área Agrícola
<b>Julio 24</b>		<b>Departamento de Guaviare</b>		<b>Ecogente</b>	Jorge Restrepo Javier Maldonado	Coordinador proyecto Asesor Ecogente
<b>Julio 25</b>	<b>6:00</b>	<b>Encuentro y conversación con organización campesina del área de influencia del Programa</b>	El Raudal	<b>Acarigua Asociación de Campesinos Ambiental del Ariari-Guayabero</b>	Juan Abaunza Darío Peña  Felipe Cabrera	Junta Directiva  Asesor de Acarigua
<b>Julio 25</b>	<b>1:00</b>	<b>Visita a Resguardo Barrancón</b>	San José de Guaviare	<b>Comunidad indígena etnia Guayaberos</b>	Jorge Restrepo Javier Maldonado	Coordinador proyecto Asesor Ecogente

Julio 25	3:00	Visita a fincas	San José de Guaviare	Cindap	Julio Roberto del Cairo Carlos Aramburu	Coordinador del proyecto
Julio 26	3:00	Visita a fincas	San José de Guaviare	Cindap	Julio Roberto del Cairo Carlos Aramburu	
Julio 27-31	9:55	VISITA DE CAMPO: TRAPEZIO AMAZONICO				
Julio 27	3:30	Conversación con organismo ejecutor del Programa	Leticia	Codeba	Emperatriz Cahuache	Coordinadora del proyecto Presidente de Codeba
Julio 28	1:00	Entrevistas con entidades descentralizadas del orden nacional	Leticia	Incoder	Javier Ortiz	Director Regional Amazonas
Julio 28	1:00			Accion social	Olga Beatriz Maldonado	Directora Regional Amazonas
Julio 31	2:00	Entrevistas con entidades descentralizadas del orden nacional	Leticia	Universidad Nacional	Germán Palacio, Pablo Palacios	Profesor sede Leticia Profesor sede Leticia
Julio 28	1:00		Leticia	SENA	Arturo Arango Carlos Pinto	Director Regional Amazonas
Julio 28	00:30	Entrevista con autoridades territoriales		Gobernación: Oficina Planeación Deptal	Amanda Beltrán	Responsable resguardos
Julio 28	1:30	Entrevista con autoridades y organismos del Sistema Nacional Ambiental, SINA	Leticia	Corpoamazonia	Artemio Cano Jaime Enrique Torres, Luz Marina Cuevas Luis F. Cuevas Olga G. Chaparro  Claudino Pérez	Coord Desarrollo Territorial Dir. Regional Amazonas Asesora regional amazonas Ordenamiento forestal Mercados verdes. Rep Indígenas Consejo Directivo CDA
Julio 28	4:00		Leticia	Unidad de Parques	Jaime Celis, Diego Muñoz, Germán Rodríguez, Constanza Ramírez	Jefe Parque Amacayacu Jefe Parque Cahuinari Jefe Parque Pure Coordinadora SIRAP
Julio 31	2:00		Leticia	Sinchi	Luis Eduardo Acosta, Luz Marina Mantilla	Director Regional Amazonas General
Julio 29	5:00	Encuentro con autoridades y delegados de las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, AATI	Leticia	ACITAM	Rosendo Ahue	Presidente
				AZCAITA	Nilson Alvear	Presidente
				ASOAITAM	Fausto Borrahez	Presidente
				CIMTAR	Asamblea de curacas- Reynaldo Tapuyima	
				AIZA	Reinaldo Giagrekudo	Presidente

				<b>AZICATCH</b>	Edwin Teteye Norberto Farekatde	Presidente Vicepresidente
				<b>OIMA</b>	Alfonso Pinedo	Presidente
				<b>COINPA</b>	Pablo Cote	Presidente
				<b>CRIMA</b>	José Daniel Suárez	Presidente
				<b>PANI</b>	Fernando Miraña	Presidente
				<b>AIPEA</b>	Oswaldo Rodríguez	Presidente
				<b>ACIMA</b>	Ivan Matapí	Presidente
				<b>ACIYA</b>	Luis Puinabe Macuna	Presidente
				<b>CRIMA</b>	Jose Daniel Suarez	Presidente
				<b>CABILDO TICOYA</b>	Luis A Pinto	Secretario
	<b>2:00</b>	<b>Entrevista con organismos no gubernamentales</b>	Leticia	<b>GAIA</b>	Camilo Guio	Asesor
<b>Julio 30</b>		<b>Visita a Puerto Nariño</b>				
		<b>Encuentro ONG</b>	Puerto Nariño	<b>Natütama</b>	Sarita Kendall	Directora
		<b>Visita a PNN Amacayacu, San Martín de Amacayacu Mocagua</b>	PNN Amacayacu	<b>PNN Amacayacu</b>	Jaime Celis Manuel Ramos	Jefe de Programa mayor

## ANEXO 5

### Miembros de la Misión: Hojas de Vida

**Marnix Becking.** M.Sc. Ecólogo Tropical de la Universidad de Ámsterdam. Especialista Ambiental. Docente universitario y Decano de la Facultad de Ecología, Fundación Universitaria de Popayán (1989-1995), Asesor Internacional del Programa Podocarpus, Ecuador, (DGIS 1998-2002), Consultor independiente de evaluación de proyectos ambientales y de áreas protegidas en Latino América de la cooperación bilateral y multilateral (GEF, EU, DGIS, VVOB). Autor de varios estudios ecológicos en el marco del Proyecto ECOANDES Colombia (1991-1995) y de ordenamiento territorial y zonificación ecológica-socioeconómica (Ecuador 2003) y “Diseño del Sistema Microregional de Conservación de la biodiversidad; tejiendo corredores de conservación hacia una Reserva de Biosfera Condor-Podocarpus, Ecuador (2004)”. Promotor de la propuesta de cogestión microregional de Areas Protegidas para Latino América, en “Estrategia Ambiental para el Desarrollo Humano Sustentable de la Microregión del Parque Nacional Podocarpus, Ecuador” (2003).

**Juan de Castro.** 1955, es en la actualidad Profesor de las Universidades Complutense de Madrid, y Universidad Antonio de Nebrija en Madrid, España. Es consultor internacional de alto nivel y Comisionado de la Comisión sobre Globalización del "Foro sobre el Estado del Mundo". Economista funcionario permanente de la UNCTAD, en Ginebra, por más de veintitrés años. Creador y coordinador de la Iniciativa mundial de Biocomercio. Ha trabajado, entre otros, en las áreas de economía de la biodiversidad, desarrollo sostenible y comercio internacional. Director Adjunto del servicio de Estudios del Banco Central Hispano (hoy BSCH), en Madrid. Autor de diversos artículos y libros a nivel internacional, es economista por las Universidades de Ginebra, Suiza, así como por la Universidad complutense de Madrid.

**Margarita Serje.** Arquitecta (U. de los Andes, Bogotá), geógrafa (U. of N. Carolina, Chapel Hill) y Doctora en antropología social (École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris). Profesora U. de los Andes, Bogotá. Premio Nacional de Ciencias A. Angel Escobar en ciencias sociales, 2006. Directora Programa Nacional de Crédito para Comunidades Indígenas (PNUD-Red de Solidaridad, PMA) 1994-1998. Autora de: *El revés de la nación: Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*, 2005; *Palabras para Desarmar: El vocabulario del reconocimiento cultural en Colombia* (coeditora), 2002; “Economies and Cultures. Indigenous entrepreneurs: a case study in Southern Colombia” (en prensa, JLAS) (entre otras publicaciones).

**Manuel Rodríguez Becerra.** (Presidente de la Misión). Ingeniero Industrial (Universidad de los Andes, Bogotá); B.Litt Estudios de Administración (U. de Oxford). En la actualidad Profesor Titular de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes, Presidente del Foro Nacional Ambiental de Colombia y consultor internacional. En los Andes fue Vicerrector y Decano de la Facultad de Artes y Ciencias. Fue Gerente del Instituto Nacional de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente y primer ministro del Medio Ambiente de Colombia. Presidió en dos ocasiones el Foro de Bosques de las Naciones Unidas y fue miembro de la Comisión Mundial de Bosques y Desarrollo Sostenible. Libros más recientes: *El Futuro ambiental de Colombia* (2002); con Guillermo Espinoza, *Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe* (2002); con Martha Cárdenas (Editores), *Guerra, medio ambiente y sociedad* (2004); con B. van Hoof, *Environmental performance of the Colombian oil palm industry* (2006);

**EMBAJADA REAL DE LOS PAÍSES BAJOS**  
**PROGRAMA AMAZÓNICO**

**III. Informe de Minoría**

**En Complemento al Informe Final de la Misión  
de Monitoreo Externo de Medio Término**

**Juan de Castro**

**Consultor Internacional y Profesor de Economía Internacional  
de la Universidad Complutense de Madrid**

**Madrid**  
**28 de Septiembre de 2006**

Las opiniones contenidas en el presente documento abordan aquellos aspectos que el autor, miembro de la Misión de Monitoreo Externo de Medio Término del Programa Amazónico, considera esenciales de resaltar, y ello a pesar de que no se haya podido alcanzar consenso, entre todos los integrantes de dicha Misión, para su incorporación al Informe Final.

## **Consideración Inicial**

Si bien asumo en su totalidad y firmo, junto con el resto de integrantes de la Misión, el Informe Final de la Misión de Monitoreo Externo de Medio Término del Programa Amazónico, he considerado necesario integrar en el presente Informe de Minoría algunos aspectos que considero esenciales. Mi objetivo es solo el de enriquecer los aportes de la Misión al PA, y sobretodo en lo que respecta la vertiente económica y productiva del mismo, así como de dejar bien claro algunos matices y puntos de disensión sobre los que no se ha podido llegar a un consenso para su inclusión en dicho Informe.

### **1. Balance del Programa Amazónico: positivo, aunque precisa que se afinen determinados enfoques**

El PA, con todas las debilidades ligadas a su concepción<sup>13</sup>, y a pesar del fraccionamiento *de facto* en su ejecución, y del desequilibrio evidente que supone su apuesta predominante por el ordenamiento territorial y la gobernabilidad, en detrimento de las facetas productivas es, o más bien podría volver a ser, Programa. No se trata de una afirmación voluntariosa, sino de una opción real al alcance. Pero para ello son necesarias, sin embargo, una serie de acciones que podrían construirse a partir de los actuales recursos del Programa y/o en futuras colaboraciones y financiación con otros posibles socios. Muchas de ellas ya han sido mencionadas en el Informe Final.

### **2. La dimensión económica del Programa Amazónico: un componente con necesidad de ser fortalecido**

El programa, en su estado actual, y tras las vistas y presentaciones a las que se ha asistido desde esta misión, no parece estar suficientemente anclado en el reforzamiento mutuo que deben desarrollar entre ellos sus tres pilares principales: i) gobernabilidad y ordenamiento territorial; ii) economía y; iii) conservación. La dimensión económica, salvo en el caso de CINDAP en la Serranía de La Lindosa, por sus peculiares características, es más bien considerada como un elemento residual, tanto en presupuesto adjudicado inicialmente, como en las actuaciones y planes observados in situ para el PA.

A este respecto, no podemos ignorar que las interrelaciones entre los tres componentes son evidentes. Una buena gobernabilidad y reforzamiento comunitario redundan en una mayor sostenibilidad en las prácticas de las propias comunidades y es a su vez un instrumento de empoderamiento de éstas para que se pueda dar un desarrollo paulatino de su dimensión económica y productiva. Por su parte, el desarrollo de la dimensión económica y productiva constituye un sustento básico sin el cual los esfuerzos de gobernabilidad o conservación resultan inútiles (gobernabilidad afectada ante situaciones de inseguridad alimentaria o ausencia de desarrollo comunitario). Finalmente, la conservación solo es posible si el desarrollo económico es sostenible y

---

<sup>13</sup> A pesar de que en el proceso de evaluación del programa no se efectuó una indagación sistemática sobre la forma como se diseñó el mismo, en el ANEXO 1 se presentan algunas consideraciones sobre las posibles carencias que pudieron darse en la etapa de elaboración y lanzamiento del PA y que pueden ayudar a explicar algunos de los aspectos más críticos que han surgido desde el inicio de sus actividades.

se traduce en un desarrollo comunitario que empodera a su vez a las comunidades hacia la conservación. De hecho, la ausencia de esa dimensión económica las debilita con efectos insostenibles sobre el medio.

El propio Informe Final señala: “En definitiva, el componente de la dimensión económica ha tenido un comportamiento heterogéneo en los tres ejes geográficos del programa, un hecho que revela de nuevo la menor importancia relativa que desde su formulación le otorgaron los entes ejecutores y las comunidades beneficiarias a este componente dentro del PA mirado en su conjunto”.

Es evidente que la dimensión económica y productiva, en el caso de los resguardos indígenas, no se reduce, ni mucho menos, a la producción y transformación de bienes y servicios dirigidos al mercado. Las actividades productivas para la economía propia son uno de los principales componentes de esa dimensión económica, pero no el único. La Misión tuvo numerosísimas ocasiones de comprobar que es necesario reforzar los mecanismos de articulación al mercado porque los propios protagonistas, desde sus comunidades, así nos lo expresaron, y en particular en nuestras reuniones en Leticia. El nexo de muchas comunidades con el mercado es ya un hecho, y se plantea la necesidad de articularlo con un apoyo más decidido, tal y como se recomienda en el Informe Final.

### **3. Rompiendo con estereotipos y avanzando en el proceso de convivencia intercultural**

Es cierto que las acciones del programa contribuyen a romper con estereotipos y a avanzar en el proceso de convivencia intercultural. Ello es particularmente cierto en el caso de Ecogente con los Nukak y los Guayabero, pero debería mejorarse mucho en el caso de CODEBA con los grupos indígenas pauperizados y urbanizados del sur del trapecio Amazónico.

En el propio Informe Final señalamos que:

*"CODEBA deberá también hacer todos los esfuerzos que sean necesarios para mejorar sus relaciones con las organizaciones públicas, toda vez que la Misión encontró que se ha creado un ambiente de pugnacidad con algunas de ellas, una situación que no es conveniente ni para esta ONG ni para el PA."*

En otras palabras, parece evidente que la forma de trabajar de CODEBA, con importantes fallas de inter-institucionalidad y generación de un cierto grado de conflictividad con determinadas instituciones del sector público y algunas ONGs, no son precisamente actitudes que "contribuyan a romper con estereotipos y a avanzar en el proceso de convivencia intercultural". La reflexión precedente nos ha sido transmitida en múltiples ocasiones a lo largo de la misión.

### **4. La estrategia meso/macro**

#### ***Ilustración de algunos de los problemas generados por la ausencia de una estrategia meso/macro***

Si bien es verdad que en el Informe Final le hemos dado a la integración de los aspectos meso/macro la importancia que requieren, considero que es necesario ilustrar esa carencia a partir de la experiencia vivida durante la Misión en las diversas reuniones que, particularmente en el terreno, se han podido constatar. Ello le da mayor justificación aún a lo argumentado.

De hecho, se ha podido confirmar que la amenaza es real. Determinados procesos macro pueden poner claramente en entredicho los resultados del programa para los Países Bajos. Además, al no ser abordados dificultan la acción internacional de este país, tanto a nivel bilateral en Colombia, como de forma multilateral ante los diversos Acuerdos y Organizaciones internacionales que cubren éste área de trabajo (ILO 169), CBD, Cambio Climático y protocolo de Kyoto, Agenda 21, Objetivos de Desarrollo del Milenio, o desarrollo del Plan de Johannesburgo (WEHAB).

Los siguientes ejemplos no constituyen un listado exhaustivo, se han constatado a lo largo de la misión, y algunos de ellos ilustran esta importante falla:

Imposibilidad de defender a nivel macro a determinadas comunidades contra amenazas externas:

- En Selva de Matavén, desde ACATISEMA o Tropenbos no se ha realizado ninguna preparación para las comunidades ante el tema de los 400 macroproyectos;
- Conflicto bilateral con Venezuela de pesca del Pocón, invasión ganadera, balsas flotantes de minería, colonos, etc;
- En la Amazonía, CODEBA, en colaboración con INCODER no posee en Leticia los mecanismos macro necesarios para acudir, a través del PA, al Tratado Amazónico entre los tres países y argumentar contra el uso abusivo de la pesca y la necesidad de imponer impuestos (incentivos económicos) ante el desastre que se puede avecinar para el bienestar de las comunidades cuya autonomía defiende;
- Tampoco dispone el PA de un apoyo macro a PARQUES- Leticia para argumentar con Brasil respecto al problema de la penetración de Barcos Dragas brasileiros de minería de oro y contaminación con mercurio;
- Otro tanto sucede con las plantaciones de Coca en la Serranía de La Macarena o con la exploración petrolera en Meta y Vichada (ACATISEMA, Selva de Matavén), o con el debilitamiento del alcance de los esfuerzos de pesca sostenible con comunidades sin mecanismo macro que permita afrontar amenazas de balsas de minería de oro con residuos de mercurio (PARQUES-Puerto Inirida).
- Dificultades para establecer acuerdos de colaboración (partnerships) con socios y mercados externos para actividades productivas promisorias (ACATISEMA, CINDAP, ECOGENTE, PARQUES).
- Ausencia de capacidad para argumentar ante autoridades a partir de conocimiento comercial avanzado sobre certificación en relación, por ejemplo, con el problema de la zootecnia y certificación de la carne para venta (ACATISEMA-Tropenbos y PARQUES-Leticia), o con la utilización de diversos mecanismos de certificación de origen para la promoción de una posible marca “Selva de Matavén”.

### ***Estrategias o mecanismos más efectivos posibles para la acción***

La actuación a nivel meso/macro no fue inicialmente prevista posiblemente porque por un lado no se consideró que los impactos sobre el Programa pudieran ser de la magnitud que se ha podido verificar durante la misión, y por el otro por la ausencia de capacidad o mandato existente, desde las agencias ejecutoras, para lograr soluciones de alcance en esa área.

Dejarlo todo en manos de la institucionalidad pública nacional podría no ser la forma más eficaz de actuar. Es cierto que se precisa de un interlocutor fuerte frente a agencias o instancias públicas, pero además de un mecanismo capaz de abordar

problemas y encrucijadas internacionales, y ello desde una perspectiva que responda a la confluencia de intereses de Colombia y de los Países Bajos.

Para responder a ese reto es necesario pensar en una estrategia o mecanismo realmente capaz de abordar de manera exitosa la incidencia a nivel meso y macro sobre los objetivos y realizaciones del PA. Para ello la estrategia o mecanismo elegido debe responder a dos condicionantes: el primero de ellos es su capacidad de abordar los niveles meso y macro (conocimientos de esa realidad, de los instrumentos para abordarla, de la experiencia nacional e internacional para sustentarla), y el segundo es la existencia de una entidad con poder político, negociador, y con un poder de interlocución suficiente como para transmitir de manera eficaz las propuestas para la acción que vayan diseñándose y aprobándose y lograr avances significativos con poderes públicos regionales / nacionales e instancias internacionales bilaterales o multilaterales.

Para responder al primer condicionante del párrafo anterior sería recomendable la constitución de un Consejo Consultivo del Programa Amazónico (CCPA) con la composición y atribuciones que se indican más abajo. Responder al segundo condicionante requiere la existencia, ya sea de un “Steering Committee” del PA, con representantes de la Embajada y del gobierno de Colombia, o de otro órgano que la cooperación de los Países Bajos decida instaurar y que sea el responsable al más alto nivel del PA. Dicho órgano deberá tener capacidad de interlocución con las autoridades colombianas locales, regionales y nacionales, así como de actuación en las relaciones bilaterales o multilaterales de los Países Bajos con Colombia y con otros Estados u Organismos Internacionales.

**Los dos mecanismos, actuando de forma sincronizada**, tendrían capacidad, no solo para evaluar el ámbito meso/macro en lo que respecta el desarrollo del PA, sino también de incidir sobre las políticas públicas, y por ello sobre los conflictos bilaterales o multilaterales que afectan el normal desarrollo del PA, o sobre los potenciales que pueden incentivar, desde lo macro, el aprovechamiento de nuevas opciones y la realización de determinados objetivos o actividades propios del PA.

Con el fin de reducir al mínimo los costes de funcionamiento del CCPA, éste podría configurarse con la siguiente composición y mandato (es evidente que los contenidos señalados a continuación solo representan un punto de partida y que deben ser posteriormente debatidos, enriquecidos y completados):

- Dirigido por un experto internacional senior, con amplia experiencia en el campo de la biodiversidad (aspectos de conservación, economía de la biodiversidad, y gobernabilidad), las negociaciones internacionales en el ámbito del Convenio de Biodiversidad y otros acuerdos internacionales, y alto perfil político para dirimir conflictos y aprovechar oportunidades en el ámbito económico (mercados) y de acuerdos de bio-asociación (bio-partnerships) para el desarrollo, así como para negociar al más alto nivel internacional con Gobiernos e instituciones en dichos ámbitos;

El experto, a la cabeza del Consejo:

- Dirige el Consejo en el que solo reúne, para que participen de forma rotativa, a aquellas personas o instituciones que de manera puntual deben ser consultadas en un tema determinado;
- Apoya y coordina el trabajo con ECOFONDO y con cada una de las Agencias Ejecutoras del PA para la identificación inicial de las amenazas externas, de los aspectos interinstitucionales, de la ausencia de programas que pueden sin embargo

beneficiar la ejecución del PA (certificación, innovaciones tecnológicas, etc) a los niveles meso/macro.

- Promueve el diseño y desarrollo de la estrategia o mecanismos capaces de incidir sobre políticas públicas así como en actuaciones a nivel internacional bilateral o multilateral;
- Coordina con ECOFONDO y con cada una de las Agencias Ejecutoras las posibles actuaciones meso/macro y su realización.
- Pone a disposición de ECOFONDO y de las Agencias Ejecutoras del PA las redes de contactos y otros instrumentos para el establecimiento de acuerdos de colaboración/asociación así como para la exploración y promoción de mercados a nivel regional, nacional e internacional (incluido apoyo al desarrollo del uso de mecanismos y esquemas de certificación y denominación de origen, así como de otros incentivos e instrumentos económicos (servicios ambientales, etc).
- Ejerce una labor de difusión externa del PA, de sus objetivos y resultados, a los distintos niveles nacional e internacional.
- Promueve y monitorea el esfuerzo interinstitucional que deben desarrollar las Agencias Ejecutoras con los poderes públicos y agencias, organismos y organizaciones públicas o privadas, particularmente en lo que respecta la dimensión económica y social.
- Verifica y reporta si la financiación del PA en cada una de las áreas de actuación, a través de las Agencias Ejecutoras, no generan conflictos en relación con el problema de los “fondos incrementales”, siguiendo de cerca para ello la evolución de la financiación desde los poderes públicos hacia aquellas Agencias financiadas a su vez por el PA.
- Eleva al Steering Committee del PA, u otro órgano que supervisará al más alto nivel la realización del PA, las consideraciones meso/macro que requieren ser elevadas a nivel político, así como para ponerlas en conocimiento de las autoridades de los Países Bajos para la preparación de posibles actuaciones al respecto, tanto a nivel local, regional, nacional, o a nivel de relaciones bilaterales, o multilaterales.

Si el PA no crea un Consejo de estas características (Consejo cuya creación solo supondría gastos mínimos de una partida presupuestaria del Programa), es difícil que otros actores o mecanismos puedan abordar de manera efectiva los aspectos meso y macro. Lo que sí sería un grave error es omitir finalmente dicho proceder ya que ello redundaría en la suboptimización de resultados del PA y en la pérdida de opciones y potencial para darle una dimensión externa adecuada al Programa.

## **5. Comunidades indígenas y el concepto de “pobreza”**

Veo necesario hacer aquí una puntualización importante a lo que hemos dejado reflejado en el Informe Final al referirnos a la sección sobre producción sostenible y lucha contra la pobreza.

Teniendo en cuenta la relatividad del concepto de pobreza, en el caso de las comunidades indígenas, la realidad de hoy en día nos muestra que tan erróneo es argumentar que “La situación de pobreza de cada uno de los grupos indígenas está

directamente relacionada con su nivel de dependencia con el mercado moderno...”, como argumentar lo contrario aseverando que sólo una total articulación al mercado garantiza salir de esa misma pobreza. Como casi siempre, la realidad es un poco de ambas. Las relaciones mercantiles abusivas (desde una perspectiva histórica) han podido ser tan perniciosas para muchos integrantes de comunidades indígenas como lo sería hoy en día tratar de mantener a los mismos “alejados / en la ignorancia” de los beneficios que una apropiada (sostenible, respetuosa de las tradiciones) economía propia, seguridad alimentaria o fomento de actividades productivas con articulación al mercado, promovidas por voluntad de los mismos integrantes de dichas comunidades, puede hoy en día brindarles un programa como el Programa Amazónico.

No debe interpretarse sesgadamente el papel del mercado y de aquellos mecanismos del mismo que puedan mejorar el bienestar de los grupos a los que va dirigido el PA. Al hacerlo, se anulan años de esfuerzo en el marco del Convenio de Biodiversidad (CBD) por engarzar e integrar los aspectos económicos con los de conservación y gobernabilidad, objetivo al que apunta el PA. Pero también estaríamos ignorando el papel de los incentivos económicos a la conservación de la CBD, los planes nacionales de Biocomercio de muchos países, y en especial de Colombia y de los países andinos, el papel de los esquemas de comercialización, etc.

En definitiva, abordar situaciones de inseguridad alimentaria y “pobreza” en esos grupos si tiene una relación directa (con las adaptaciones y respeto debido a cada circunstancia) con el mercado moderno.

## 6. Recomendaciones adicionales

Entre las recomendaciones incluidas en el Informe final existen algunas sobre las que se considera de utilidad ilustrar con más detalle su razón de ser y su área de aplicación. Hay otras que no han sido incluidas y que merecen asimismo ser consideradas.

Es necesario subrayar que mencionar esas nuevas alternativas no implica necesariamente la necesidad de que sea el PA el que las integre. En algunos casos puede tratarse de recomendaciones sobre las que el PA, por estar directamente relacionadas con el reforzamiento de sus resultados, puede ejercer su influencia para que en un futuro sean tomadas en consideración y se busquen los acuerdos de asociación (partnerships) necesarios para su realización.

- Desarrollar un conocimiento comercial avanzado sobre **certificación** en relación, por ejemplo, con el problema de la zootecnia y certificación de la carne para venta (ACATISEMA- Tropenbos y PARQUES- Leticia), o con la utilización de diversos mecanismos de certificación de origen para la promoción de una posible marca “Selva de Matavén”.
- Tomar en consideración que pueden estarse dando en la actualidad situaciones que deben ser tratadas a nivel bilateral entre los Países Bajos y Colombia en el terreno de los **fondos incrementales** (tal y como los define el CBD). A este respecto sería importante confirmar con las agencias ejecutoras del PA si existe algún indicio de que al aumento de los fondos de cooperación para esas agencias, a través del PA, le haya podido corresponder paradójicamente una disminución de aquellos destinados por el Gobierno Colombiano a las mismas.
- Esforzarse por poner realmente en marcha **actividades previstas** por el PA en el área económica de sus proyectos y que aún no han recibido la atención adecuada (proyectos de actividades productivas piloto en Sierra de Matavén con

ACATISEMA, o diversos proyectos / Planes de vida previstos por CODEBA en el trapecio Amazónico).

- Se recomienda que ECOFONDO, en colaboración estrecha con el CCPA, y trabajando directamente con cada proyecto, identifique, entre las categorías de oportunidades económicas sugeridas en el presente documento, aquellas en las que es necesario actuar. Esto puede requerir cambios acordados mutuamente por las agencias ejecutoras y el PA, e incluso la modificación de determinados POAs.

Finalmente, la labor de ECOFONDO y el CCPA son cruciales en la labor antes descrita. Sus capacidades y experiencia para abordar temas económicos, así como aquellos que precisan de un conocimiento meso/macro son cruciales para trabajar en este primer trabajo preparatorio con las agencias ejecutoras. Si lo que se necesita es reforzar el pilar “económico” del PA, solo se podrá hacer si se dispone de personas e instituciones con experiencia en estas áreas y capaces de transmitir y dialogar con las agencias que tienen la responsabilidad de ejecutar el PA en cada proyecto.

### ***Nodos estratégicos: Innovación tecnológica y tecnologías apropiadas***

Frente a las necesidades del PA, y en particular, las del ámbito económico y de bienestar de las Comunidades se han constatado, a través de las diversas vistas al terreno de la misión, un cierto número de factores que tienden a bloquear los procesos económicos y productivos que se pretenden desarrollar en el marco del PA (“nodos estratégicos”). No abordarlos explica que muchas veces la iniciativa económica/productiva fracase. El PA necesita aportar innovación para resolver en lo posible dichos nodos. No se trata de nodos estratégicos del PA como tal, sino de nodos estratégicos que a nivel local/micro de una comunidad indígena bloquean una serie de realizaciones en el ámbito económico.

Los nodos estratégicos son actuaciones clave, realizadas con la tecnología apropiada y más adecuada a cada situación, y cuyo resultado es desbloquear precisamente esos problemas que frenan o imposibilitan, a los habitantes de comunidades indígenas, o incluso aunque en menor medida a familias campesinas (ya que más cercanas a las zonas urbanas), para que desarrollen actividades productivas, accedan a la energía a menor costo, accedan a la salud y a la higiene, accedan a la educación, al transporte y a los mercados, etc. Al resolver el “nodo estratégico” se permite el acceso a esos servicios esenciales para el bienestar económico de comunidades indígenas y familias campesinas.

No se trata de una “aportación soñadora” ni el listado de ejemplos casi irrealizables. Por el contrario, son una constatación real, percibida a través de la experiencia desarrollada durante la misión de Medio Término, de que mientras no se identifiquen de manera sistemática los “nodos estratégicos” que afectan a determinadas comunidades indígenas en particular, muchas de las actividades de éstas (relacionadas con su bienestar, su capacidad de generar ingresos, de beneficiarse de la aplicación de incentivos económicos en el área de la biodiversidad, sus condiciones de salud, higiene, educación y vivienda, su en algunos casos inseguridad alimentaria, el desarrollo armónico de sus planes de vida, etc) se verán truncadas, lo que repercutirá sin duda en una merma de los resultados del PA.

La innovación no es monopolio de nadie. Decenios de desarrollo de tecnologías apropiadas a lo largo del mundo, y en especial en países y regiones de pobreza extrema, han demostrado los efectos multiplicadores de intervenciones tecnológicas

apropiadas puntuales de bajo costo, y respetuosas de la naturaleza y de las costumbres tradicionales de las comunidades, que resuelven dichos nodos y dan pié a la generación de beneficios ambientales y sociales muy diversos para las poblaciones que se benefician de ellos.

Dos ejemplos son muy reveladores a este respecto:

i) En la visita de la misión a la comunidad indígena de Amacayacu, cercana al PNN Amacayacu, el 30 de julio de 2006, y en la que se argumentó mucho, desde los propios participantes indígenas sobre la “necesidad de ingresos para conservar”, aproveché la ocasión para comentar con los responsables de UASPNN sobre la ineficacia de un sistema muy costoso y (ignoro quién o como se financió) y energéticamente insostenible de comunicación (en ese momento averiado). Falta de comunicación representa una situación azarosa, llena de riesgos, pero sobretodo “bloquea” el potencial de intercambio y generación de ideas, apertura de mercado, etc.

ii) Escuché asimismo sobre el coste del carburante para transporte y de la existencia de una sola lancha para establecer comunicación con el exterior (mercados inter-comunitarios y extra-comunitarios extremadamente difíciles así como difícil acceso a salud/educación).

El logro de bienestar, de desarrollo, precisa de la transmisión de conocimientos, de que funcione convenientemente el flujo de conocimientos de libre disposición al que podemos acceder muy fácilmente hoy en día y transmitir adecuadamente a las poblaciones sujetos activos del PA. ¿Podría beneficiarse el PA de ellos en beneficio del logro de sus objetivos, de sus resultados, así como de un mayor grado de sostenibilidad financiera futura? Esa es la pregunta a la que desde la dimensión económica de la Misión pretendemos responder afirmativamente.

Esto es válido para el **sistema de comunicación/programas de radio/Internet** que puede ponerse a disposición de las comunidades. Se trata de comunicación y programas de radio que permiten interacción PA-Comunidades, fortalecimiento y gobernabilidad, capacitación, salud, género, monitoreo, información productiva, educación, cultura indígena, etc, que pueden ser elaborados por las propias comunidades, y conexión a Internet, todo ello por un poco más de US\$ 50 como único pago por comunidad (sin pagos recurrentes de uso de satélite) y alimentados por fuente solar.

Esta tecnología está actualmente disponible y está probando su eficacia desde hace 5 años en países como Afganistán, Camboya, Nepal y Bangladesh (ONG EQUAL ACCESS). La iniciativa esta desarrollada en colaboración con la NASA y SOLARIA. La resolución de este nodo bajaría el costo de los recursos destinados por el PA a las labores antes mencionadas, pudiéndose dedicar recursos adicionales a otras actuaciones más estratégicas en el marco de la reestructuración del PA (ACATISEMA en Selva de Matavén, ECOGENTE en sustitución de su emisora FM comunitaria, CINDAP en su red de campesinos, CODEBA entre sus comunidades). Un ejemplo adicional lo constituiría el caso del Centro Intercultural realizado por PARQUES-Puerto Inirida que podría completarse o sustituirse por programación de radio a través de este sistema. Se ha hecho una primera consulta con PARQUES-Leticia y ACATISEMA que confirman el posible desarrollo del sistema en línea con la actual legislación en Colombia.

En el recuadro más abajo se presenta un extracto de unas primeras reflexiones abiertas en torno a los aspectos que tocaría la incorporación de una idea como esta en el marco de un programa como el PA, así como una primera información sobre el programa EQUAL ACCESS.

Otro nodo estratégico lo constituye la ausencia de iniciativas entre agencias de ejecución del PA y otros socios públicos o privados para el acceso a un **transporte fluvial permanente** (Selva de Matavén y Departamento de Amazonía) capaz de atender temas de urgencias de salud, capacitación productiva básica, eventos electorales y contribuir a reducir sustancialmente el costo de, entre otros, la creación de espacios de diálogo con las comunidades en el marco de programas de reforzamiento comunitario, ordenamiento del territorio y gobernabilidad. Esa reducción de costes redundaría en autosostenibilidad a la conclusión del PA. Aunque el PA no tiene, en la actualidad, la capacidad para poner en pie esta iniciativa, es importante reseñarla para que pueda ser eventualmente considerada en el futuro en colaboración con otros actores públicos y privados

Debe explorarse asimismo el posible desarrollo de **biocombustible amazónico** a partir de biomasa (ensayos posibles con etanol) por parte de las propias comunidades y aportes de tecnología apropiada para su aplicación como sustituto o complemento del diesel en embarcaciones fluviales para las comunidades indígenas. Se trata en este caso de una actividad a explorar en colaboración con Universidades e institutos y en participación directa con las comunidades.

En lo que respecta el problema del saneamiento en las comunidades indígenas, es necesario tomar en consideración la posibilidad de explorar tecnologías apropiadas al tratamiento de aguas negras en las comunidades en las que ello es posible (sin inundaciones y/o semi-urbanas). Los **biodigestores** y la transferencia sin costo de la tecnología apropiada para desarrollarlos, con la construcción de piscinas de decantación con plantas macrófitas, y un costo mínimo en ladrillo cemento y mano de obra garantizarían: energía en forma de gas metano seguro para cocinas comunitarias, tratamiento de aguas negras con resultado de 99% de pureza en efluentes hacia los ríos, y producción de un abono inmejorable, porque proviene de fermentación anaerobia.

La generación, difusión y aplicación del **conocimiento**, con aplicaciones económicas y/o productivas prácticas, ha sido tomado poco en consideración en la concepción misma y ejecución posterior del PA. Hablamos aquí sobretodo de generación y transferencia del conocimiento técnico y tecnológico hacia las comunidades indígenas, y no de la generación del mismo desde las propias comunidades.

Aunque evidente, a veces se olvida que el conocimiento tiene naturaleza de “bien público”, y por ello, el uso del mismo “no lo desgasta”. Su adquisición, transferencia y aplicación por parte de las comunidades puede dar resultados productivos mucho más efectivos y reducir los costos de las agencias ejecutoras del PA. Su tratamiento adecuado, por parte de las agencias ejecutoras abre las perspectivas a éstas últimas para, tras identificar los conocimientos más útiles para las comunidades, obtenerlos de las instituciones respectivas y transmitirlos adecuadamente a éstas. Eso implica colaboración interinstitucional efectiva (una de las falencias claras del PA en su estado actual). La deficiencia de **coordinación y colaboración** entre actores, y con actores externos, del PA (viabilidad de desarrollo de estanques de peces ornamentales entre ACATISEMA CDA y SINCHI, o CODEBA con ACCION SOCIAL para seguridad alimentaria en Leticia, CODEBA con SENA para capacitación tecnológica, CODEBA con SINCHI para desarrollo de servicios ambientales y cartografía, o autoridades que colaboran con CINDAP para transferencia de conocimientos que fomenten mayor involucración en cadenas productivas, etc) ilustra este importante nodo estratégico del conocimiento. Hay que resaltar a este respecto la poca involucración y colaboración de las agencias del PA con las

Universidades, generadoras del conocimiento, hecho evidente en el caso de la Universidad Nacional y el poco o nulo conocimiento de esa institución por parte de CODEBA. El caso de CODEBA con SENA es similar en Leticia.

***La hoja de ruta:***

La incorporación de las diversas innovaciones capaces de “romper” los “nodos estratégicos” es tarea diferenciada según de la innovación de que se trate.

ECOFONDO, en colaboración con el CCPA, sería el encargado de recabar y transmitir los procedimientos de asociación (partnership) con los actores externos que poseen los conocimientos y tecnología apropiada, de financiación complementaria (cuando fuese necesaria), así como de coordinar los procedimientos de desarrollo de las mismas in situ.

En otros casos, será necesario acudir a Universidades e instituciones de investigación dispuestas a compartir experiencias en las diversas tecnologías apropiadas propuestas. El papel de ECOFONDO, y en este particular del CCPA es muy importante, pues las agencias ejecutoras no poseen muchas veces las capacidades ni los contactos y acceso externo, así como a nivel político para facilitar los procesos.

- Será importante realizar en primer lugar una evaluación, desde las comunidades beneficiarias, de los nodos estratégicos existentes, monto de beneficiarios, actividades potencialmente beneficiadas, etc.
- En segundo lugar, y una vez identificados los “nodos”, seleccionar las innovaciones más adecuadas a transferir, y evaluar desde ECOFONDO y el CCPA su disponibilidad, bajo costo y fácil transferencia.
- En tercer lugar, buscar socios institucionales (públicos y/o privados) en caso de que financiaciones complementarias sean eventualmente necesarias para su introducción y desarrollo;
- Cuarto, que el PA/Agencias Ejecutoras formen los acuerdos/contratos correspondientes para que se proceda al desarrollo de esa transferencia. Quizá en un primer momento de forma piloto, y una vez demostrada su efectividad, de forma completa.

### **Box**

#### **Radio and communications system for the Amazonia**

Recent field visits (July-August 2006) to the Colombian Amazonia and various meetings with several institutions may reveal the crucial need to explore options for the eventual development of low cost radio and communications systems for indigenous communities. Addressing this “strategic node” could have an important impact in:

- Interaction costs between Programme Coordination and the various communities;
- The development of information dissemination with training and information resources in health, monitoring, productive activities, appropriate technologies, gender issues, education, traditional cultures and practices;
- The reinforcement of governance and coordination between communities;
- Addressing the “macro” aspects of any programme or project in the Amazonia
- The exchange of crucial information with relative prices in real time for the development of an indigenous “inter-community indigenous barter trade system” presently under consideration;
- Access to the Biotrade Facilitation Programme enhancing sustainable bio-resources management, product development, and value adding processing and marketing.
- Information and capacity building for commercialisation of products from the communities to external markets, including the training for the introduction of brand and certification mechanisms.
- The development of other new partnerships with external private and public partners for biodiversity conservation and sustainable development;
- Development of innovative “needs driven” radio programming, appropriate to indigenous and rural communities’ cultures and incorporating feedback directly from audiences.

EQUAL ACCESS : bridging the gap between poverty and opportunity

Since 2003, Equal Access, a San Francisco non-profit is responding effectively to its long range-goal to provide critically needed information and education to poor communities by providing access to locally-produced, high quality information on topics that assist them in advancing their own social and economic development efforts. Equal Access has developed a flexible, replicable and scaleable Project Methodology and ICT Platform that is available at country and regional levels to provide vital information and education to even the most rural and remote communities in Asia. Equal Access has used this model in Nepal, Afghanistan, India, Cambodia and Laos. Equal Access works with local partners to create customized communication strategies and outreach solutions that address the most critical problems affecting people in the developing world.

Note: For more information on EQUAL ACCESS please visit: [www.equalaccess.org](http://www.equalaccess.org)

## **7.Dinero y organización social**

Es cierto que a lo largo de la historia la presencia de dinero en ciertas comunidades indígenas ha subvertido las bases de una organización social que no se sustentaba necesariamente en la acumulación de riqueza material. Esto no implica en absoluto imposibilidad de compatibilizar dicha organización social con el uso de

mecanismos de mercado basado en recursos monetarios. De hecho, la Misión ha tenido ocasión de reunirse con los representantes de muchas de esas comunidades que comparten dicha percepción durante las visitas y entrevistas realizadas.

## **8. Sostenibilidad financiera futura del Programa Amazónico**

El Programa Amazónico, y en particular en lo que respecta a su pilar económico, no tendría razón de ser si no abordase plenamente la necesidad de dejar, tras su finalización, un conjunto de resultados en forma de actividades y procesos que garanticen la permanencia de los logros, y aún más, determinados mecanismos en funcionamiento que permitan continuar reforzando los tres pilares sobre los que se ha centrado el PA (governabilidad, conservación y economía).

Garantizar el mayor grado posible de sostenibilidad financiera, dada la fuerte interdependencia que existe entre los tres pilares mencionados, garantizaría la perdurabilidad de los logros alcanzados al final del PA. Sin embargo, en su concepción inicial, la dimensión económica del PA, que es precisamente aquella sobre la que debería asentarse dicha sostenibilidad, ha recibido una atención menor.

Para subsanar esta situación, sería necesario que por ejemplo ECOFONDO, trabajando directamente con las agencias ejecutoras de los tres proyectos, y con el apoyo del CCPA, reactive aquellas actividades productivas más promisorias que actualmente se desarrollan o van a empezar a hacerlo en los tres proyectos (sería el caso de los proyectos piloto de ACATISEMA, mayor dinamismo en la comercialización de productos con CINDAP, o un trabajo más intenso sobre las actividades productivas en las comunidades sobre las que trabaja CODEBA). La posible generación de ingresos podría contribuir, en parte, al reforzamiento futuro de esas mismas actividades.

Otro tanto ocurre con los aspectos a los que precisamente se refieren las categorías definidas en la nueva propuesta de indicadores económicos locales de oportunidad económica. Los indicadores seleccionados monitorean, precisamente, actividades de oportunidad económica que sería necesario abordar con más énfasis en las siguientes fases del PA y que reforzarán sin duda la sostenibilidad financiera del mismo. Es el caso de la comercialización hacia el exterior de comunidades y de asociaciones campesinas, o incluso de la inter-comunitaria de tipo trueque sugerida. Asimismo de los incentivos económicos cuyo reforzamiento y/o introducción es clave en el área de los servicios ambientales, instrumentos de certificación / denominación de origen y mecanismos de financiación (microfinanciación de actividades económicas productivas).

Asimismo, se debe fomentar, en pos de la sostenibilidad financiera, el fomento y seguimiento de los Planes de Vida con inclusión de actividades generadoras de ingresos, del desarrollo interinstitucional, la solución de nodos estratégicos, el reforzamiento de vínculos externos con el fin de establecer acuerdos de colaboración / asociación (partnerships), o finalmente el reforzamiento de aquellas actividades del PA que ayuden a paliar la amenaza de inseguridad alimentaria, o un mejor acceso a la salud, la vivienda o la educación.

Finalmente, garantizar la sostenibilidad financiera del PA en el futuro es también abordar de manera efectiva los aspectos meso/macro a los que ya me he referido en una pregunta anterior más arriba.

## 9. Indicadores y cooperación “bottom-up” y/o “top-down”

No comparto totalmente el peligro excesivo que se subraya en el Informe Final de que la cooperación bilateral y multilateral.. al enfatizar los resultados (output-oriented).. corre el peligro de invertir el orden (de “bottom-up” a top-Down).. y amenazar con ello los procesos de construcción social (desde abajo). Pienso que deberíamos balancear más esta afirmación, pues no puede tampoco construirse un proyecto eficaz si se espera que “todo” provenga de las demandas locales. La realidad es más equilibrada. Los proyectos se construyen desde abajo, pero se deben complementar y enriquecer también desde arriba: SARVISION, la incorporación de dimensiones meso/macro, la integración de tecnologías apropiadas para la resolución de nodos estratégicos, etc son algunos de los muchos ejemplos que esta Misión ha identificado como con necesidad de ser integrados/aportados. Por supuesto, toda propuesta, venga “de abajo” o “de arriba” debe ser sometida a consulta participativa para adecuarse así a las necesidades reales y con respeto absoluto a las tradiciones de las poblaciones beneficiadas.

## 10. Propuesta de Indicadores Económicos para el Programa Amazónico

Ha habido siempre coincidencia en apuntar que los indicadores del Programa han sido siempre uno de sus puntos más débiles. El informe *“Identificación de indicadores para el seguimiento y evaluación del Programa Amazónico de la Embajada de Holanda”*, elaborado por los consultores Srs. Eduardo Uribe y Harold Coronado, y que le fue presentado a la misión en Julio de 2006, constituye un ejercicio útil de integración de los indicadores definidos inicialmente en el PA con el resto de indicadores relacionados con éstos y desarrollados por otras instituciones relevantes en la materia. Sin embargo, en sus propias conclusiones los consultores insisten en la dificultad y poco esfuerzo en la recolección sistemática de datos, en la falta de consenso entre instituciones sobre indicadores, y sobretudo en los pocos indicadores existentes sobre desarrollo humano y calidad de vida (económicos).

El Programa Amazónico es un Programa ambicioso y de envergadura que hubiera requerido desde un principio de un mecanismo de seguimiento y monitoreo de resultados claro. Su ausencia ha tenido efectos perniciosos, en particular en lo que respecta la capacidad de la coordinación del PA para “medir” los avances y poder reorientar paulatinamente las actividades de las Agencias Ejecutoras a las que les ha faltado siempre ese “marco de referencia” para actuar.

Desde una perspectiva económica y de desarrollo humano observamos que del trabajo de los consultores y del propio Programa Amazónico han sido identificados 13 indicadores económicos al nivel local y 10 al nivel regional. Estos se caracterizan por ser:

- de naturaleza muy general, diversa, y de ámbito excesivamente amplio;
- carecen de un marco de clasificación propio de los análisis en economía de la biodiversidad;
- solo abordan aspectos mínimos de las actividades realmente en marcha a través del PA;
- no se centran en calibrar las actuaciones puntuales;
- la información que podrían darnos a lo largo del periodo es tan pobre que solo serviría para verificar el comienzo de una u otra actividad aislada de la que

además no podemos saber ni en que consiste ni que peso tiene en el ámbito de actuación de la Agencia Ejecutora;

- la mayor parte de los indicadores están planteados en términos absolutos y no han sido diseñados para poder ser usados con el fin de examinar, en términos relativos, situaciones actuales respecto a otras inicialmente observadas.

Con el fin de contribuir a mejorar, en el ámbito de los indicadores económicos, la situación descrita, se ha realizado un trabajo de sistematización e identificación de indicadores económicos que se someten a consideración del PA a través de cada Agencia Ejecutora y en colaboración con ECOFONDO. Se ha tratado de ser específico y que cada indicador responda, no solo a las actividades previstas desde el inicio, sino también a aquellas más específicas analizadas a partir de toda la documentación a disposición al respecto y de las visitas y consultas realizadas durante la misión con los diversos actores involucrados.

Los indicadores económicos identificados no cubren solamente situaciones presentes, sino que han sido estudiados para abordar posibles actividades futuras tales como, entre otras, el microcrédito o la resolución de nodos estratégicos clave a través de la integración de innovaciones tecnológicas y de tecnologías apropiadas.

La dimensión económica / socioeconómica / productiva del PA no es ajena a algunos aspectos que tienen una dimensión “meso/macro”. Tal es el caso de las amenazas externas a actividades locales del PA y cuya resolución requiere que sean abordadas a ese nivel. Se hace por ello una distinción clara, además de entre indicadores económicos locales o regionales, a su vez entre aquellos que monitorean/miden “**oportunidad económica**” y aquellos que lo hacen respecto a una “**amenaza económica**”.

En las páginas que siguen se aborda la clasificación de indicadores económicos sugerida, y ello a través de varios esquemas con el fin de aclarar la presentación, definiendo en ellos cada indicador de manera específica. Dichos indicadores se presentan de forma completa en el *Anexo 2* al final del informe. Se han incluido entre dichos indicadores los 13 de naturaleza económica a nivel local y los 10 a nivel regional ya existentes (se muestran siempre en los esquemas dentro de cuadrados con esquinas redondeadas), a los que se han sumado 117 nuevos indicadores económicos fruto de la presente contribución (aparecen siempre en los esquemas dentro de hexágonos), llegando a un total de 140 indicadores económicos propuestos. Es importante señalar aquí que dichos esquemas y listados no pretenden ser un aporte exhaustivo ni definitivo al respecto. Se trata a partir de aquí de trabajar con las Agencias Ejecutoras y ECOFONDO para mejorar en lo posible dicho diseño (posible ampliación / reducción / corrección de los mismos).

El *Cuadro 1* da una perspectiva general del sistema de clasificación de indicadores económicos propuesto (sin listar los correspondientes indicadores específicos).

### ***Indicadores económicos regionales de oportunidad / amenaza económica***

El esfuerzo de presentar nuevos indicadores se ha concentrado en el diseño de los indicadores a nivel local, realizando una clasificación, eso sí, de los indicadores económicos **regionales** propuestos por las diversas instituciones, en función de su naturaleza de oportunidad o amenaza económica. Entre los indicadores regionales de oportunidad económica encontramos aquellos que se refieren a inventarios de uso

económico, orientación al mercado o difusión de actividades respectivamente, y entre los de amenaza económica aquellos que corresponden a amenaza a la conservación o amenaza por el hecho de referirse a cultivos ilícitos. El **Cuadro 4** en el **Anexo 2** muestra en detalle los indicadores regionales ya existentes, haciendo referencia a la fuente o institución de donde provienen (UASPNN, SINCHI, MAVDT, etc), así como al número de la sección del PA a la que corresponden (1, 2, 3 y 4).

### ***Indicadores económicos locales de oportunidad económica***

La propuesta novedosa se centra en los indicadores económicos locales de oportunidad o amenaza económica respectivamente. De hecho son las actividades más importantes de medir con el fin de tener una perspectiva de actuación del PA por Agencia Ejecutora y espacio geográfico y poblacional local de actuación. El **Cuadro 2** presenta un esquema de las 10 categorías en las que se propone encasillar los diferentes indicadores propuestos. Entre los de oportunidad económica se han identificado los siguientes:

- Actividades productivas
- Comercialización
- Incentivos económicos
- Cadenas productivas
- Planes de vida / de desarrollo
- Acuerdos de colaboración / Asociación (partnerships)
- Desarrollo interinstitucional
- Inseguridad alimentaria
- Solución de nodos estratégicos
- Acceso a salud, vivienda y educación

Todo el contenido y explicación de los indicadores en detalle se puede examinar en el **Anexo.2**.

### ***Indicadores económicos locales de amenaza económica***

Se ha confirmado a lo largo de la misión que determinados aspectos meso/macro tienen una incidencia o un potencial de incidencia notable. Este es el caso de las amenazas externas de naturaleza económica. Casos específicos y concretos fueron recogidos a lo largo de la misión a partir de informaciones recabadas de os diferentes contactos y reuniones mantenidas. Se confirmó que amenazas externas de naturaleza económica tales como aquellas relacionadas con conflictos pesqueros a nivel local pero que involucran dos o más países, la llegada de megaproyectos (que involucran en muchos casos a multinacionales), el problema de las balsas flotantes de minería de oro, o los casos constatados de corrupción, pueden tener un efecto grave sobre el bienestar económico de poblaciones que se benefician, paralelamente, del PA. Se deben tomar acciones a nivel meso/macro para evitarlo (ver secciones anteriores), pero se debe disponer a la vez de indicadores capaces de monitorear y evaluar la evolución del impacto de los mismos y así poder alimentar a aquellos que tengan la responsabilidad futura de abordar la dimensión meso/macro. En el **Cuadro 3** del **Anexo 2** se presentan 4 indicadores como paso inicial para la reflexión y la introducción futura de indicadores más detallados.

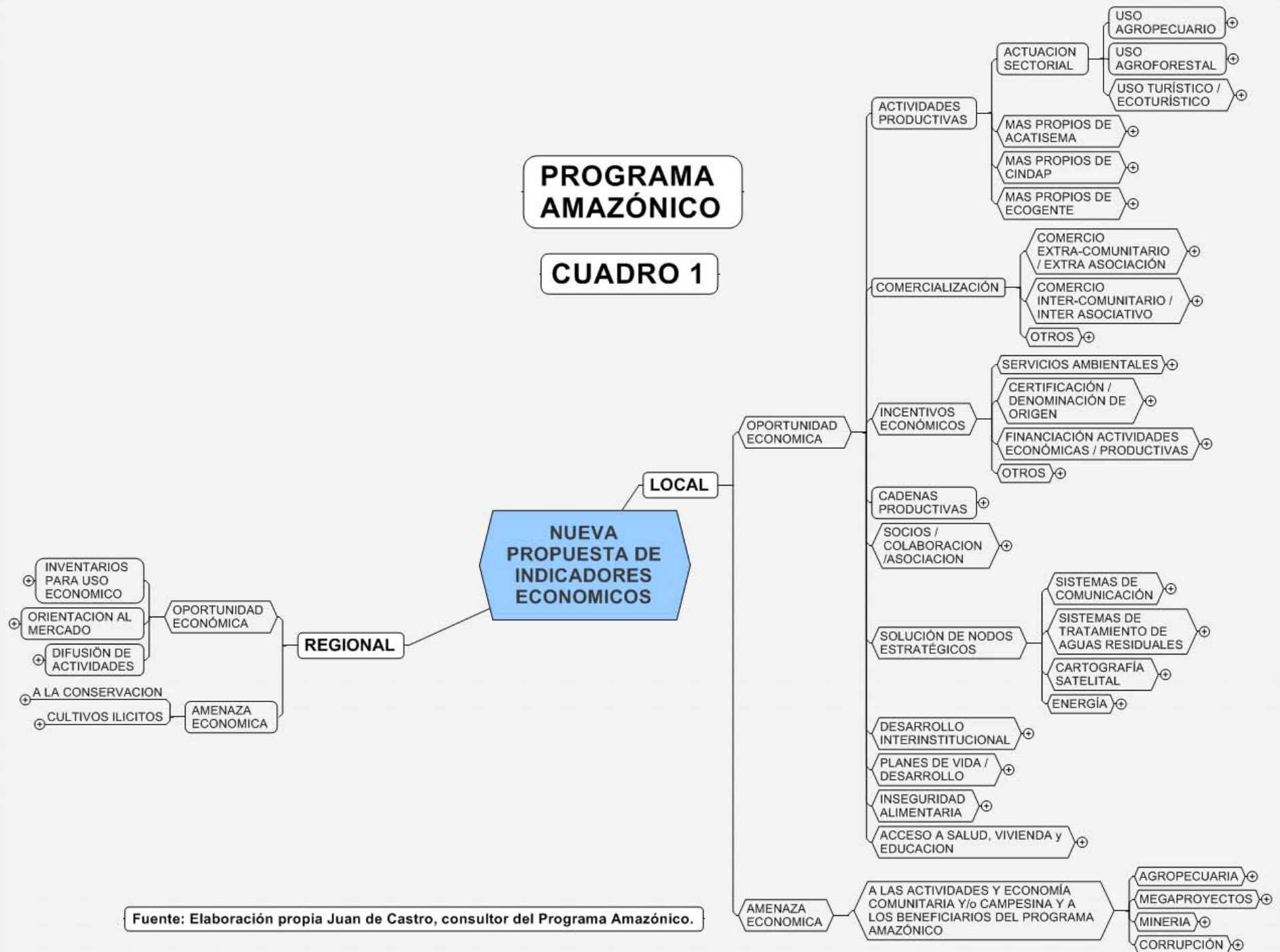
\*\*\*

Se debe ser consciente que la batería de indicadores propuestos es amplia y cubre monitoreo y seguimiento de actividades ya comenzadas, otras que están en espera de realización, otras de carácter piloto que existen solo de forma incipiente, y otras que podrán ser introducidas a raíz de las recomendaciones de la evaluación de medio término realizada por la Misión en la que he participado.

Sería recomendable presentar los indicadores económicos sugeridos a la consideración de ECOFONDO y de las Agencias Ejecutoras del PA para su discusión. A partir de ahí ECOFONDO, sola o con la colaboración de otros institutos o agencias, podrían determinar un listado definitivo de los mismos. Esa nueva batería de indicadores económicos debería entonces pasar a formar parte de los instrumentos de monitoreo y evaluación del PA, sobretodo a nivel local, y permitir así un mejor seguimiento y medida de los resultados que permitiría a su vez una mayor visibilidad del programa ante instancias superiores (Ministerio y Gobierno en los Países Bajos, Gobierno de Colombia). Ello facilitaría asimismo la actuación del Gobierno de los Países Bajos ante organismos e instancias internacionales que tratan temas relacionados con las actividades y fines del PA.

# PROGRAMA AMAZÓNICO

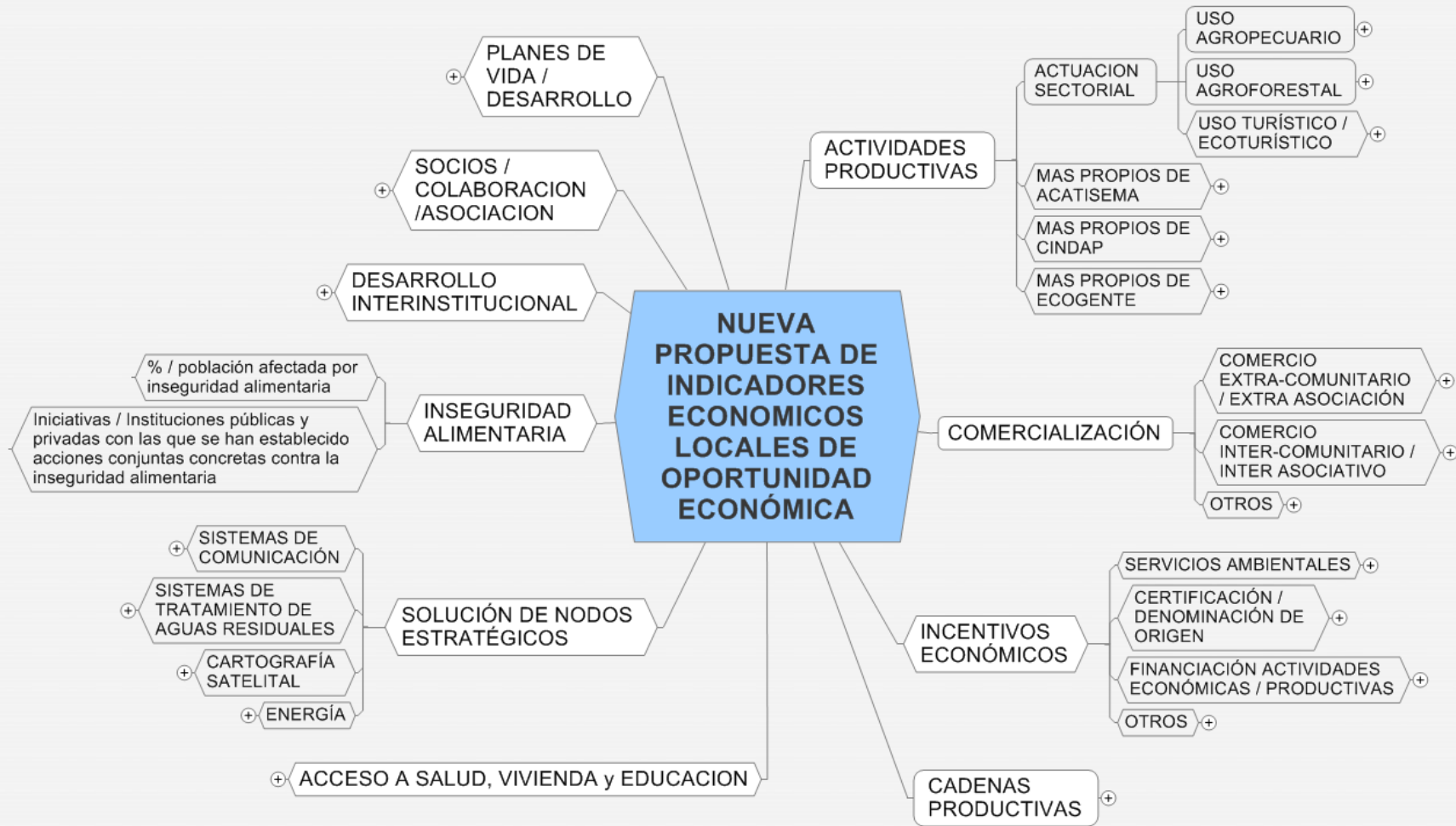
## CUADRO 1



Fuente: Elaboración propia Juan de Castro, consultor del Programa Amazónico.

# PROGRAMA AMAZÓNICO

## CUADRO 2



Fuente: Elaboración propia Juan de Castro, consultor del Programa Amazónico.

## 11. Coordinación y acompañamiento

En el Informe Final se señala: “La Misión considera que hubiera sido viable mantener la coordinación del programa por parte de TROPENBOS institución que tiene la capacidad para poner en marcha las recomendaciones formuladas a lo largo de este informe.”

De ninguna manera pienso que la misión deba pronunciarse sobre una decisión ex-post que la Embajada ya había tomado antes de comenzar la presente Misión de Evaluación. Si bien no se pone en duda la calidad de su metodología, tampoco refleja dicho párrafo las conclusiones que van surgiendo en el informe final respecto a la capacidad de coordinar con algunas agencias ejecutoras, al poco interés en balancear los tres pilares del programa dándole un empuje a los aspectos económicos (retraso en proyectos piloto con ACATISEMA, no insistencia o esterilidad de la misma con CODEBA, etc).

La labor de Tropenbos es y seguirá siendo relevante en aquellos casos en los que, como con ACATISEMA, se haya establecido una metodología, que a pesar de ser poco balanceada respecto a los aspectos económicos, puede ser o esté siendo eficaz en otras áreas como gobernabilidad o conservación. En definitiva, Tropenbos debe seguir jugando un papel activo en aquellas áreas en las que es realmente eficaz, en aquellas en las que lo avanzado y acertado de sus programas de trabajo aconseje la continuación de los mismos.

Sin embargo, ECOFONDO debe tener la capacidad de evaluar, e función de su propia perspectiva sobre el PA, así como en función del informe y recomendaciones finales de la presente misión, el grado de colaboración que debe desarrollar con Tropenbos en cada proyecto. Parece evidente a este respecto que ECOFONDO deberá “abrirse camino” de forma novedosa con CODEBA, en particular, y que será más fácil la labor de acompañamiento de Tropenbos con ACATISEMA y CINDAP.

ECOFONDO y el CCPA deben mantener una visión proactiva, fresca y renovada respecto al PA y evitar en lo posible ser influenciados por otros actores que han venido trabajando de forma cercana a las agencias. Esto permitirá una más fácil integración de las nuevas propuestas y recomendaciones que emanen de esta misión de Medio Término.

Es esencial que ECOFONDO prepare las visitas a cada una de las agencias ejecutoras y esté preparado a establecer un **nuevo diálogo**. Este nuevo diálogo requiere de una predisposición, por parte de las agencias, actitud que permita una mayor flexibilidad de ambas partes a la hora de discutir sobre los POAs y sugerencias novedosas, y sobretodo que esté preparado a argumentar la necesidad de balancear los contenidos de cada proyecto para reforzar el área económica (esto se refiere a introducción/propuesta/estudio de los nuevos indicadores económicos, fomento de actividades productivas diversas, servicios ambientales, etc, interlocución con el Consejo Consultivo del Programa Amazónico (CCPA ver más adelante) en lo que respecta la nueva actuación meso/macro en el marco del PA, y evaluación/acuerdos para la introducción de tecnologías apropiadas una vez identificados por la Agencia los nodos estratégicos existentes).

## 12. Posible actuación sobre los POAs (aspectos económicos)

Desde la dimensión económica del PA, que es precisamente donde más cambios e intervención correctora parece necesario introducir, se recomienda tratar de hacer los menores cambios posibles a los POAs de cada organización. Sin embargo, si tras las actuaciones que se recomiendan en el apartado anterior y en apartados precedentes se constatará que dichas actividades no acaban de arrancar, o que incluso no van a ser desarrolladas, e incluso si se observase la imposibilidad de abordar acciones en algunas categorías clave de oportunidad o amenaza económica reseñadas, sería inevitable establecer un proceso de cambio en el POA de dicha organización o agencia ejecutora.

Las razones son evidentes:

- Para el PA no es lógico pasar por alto el eventual incumplimiento, por parte de agencia ejecutora alguna, de acciones previstas por el mismo en el área económica. Si así fuera el caso, y tras constatar, como ha sido el caso a lo largo de la presente misión, fallas importantes o retrasos en la magnitud y cumplimiento de los aspectos económicos de determinados POAs, debería procederse de inmediato a una corrección de los mismos.
- La ausencia de importantes instrumentos, mecanismos e iniciativas de naturaleza económica desequilibra gravemente una actuación equilibrada del PA sobre sus tres ejes (governabilidad, conservación y economía). Es evidente que con más énfasis en los proyectos ejecutados por ACATISEMA y CODEBA, que en el caso de CINDAP, los POAs han minusvalorado seriamente la dimensión económica en todas sus facetas, haciendo peligrar así la sostenibilidad financiera futura y los logros mismos del PA (ausencia, entre otros de dimensión meso/macro). Esa dimensión económica, desde su concepción inicial, no ha integrado mecanismos esenciales y novedosos (fomento de actividades productivas, comercialización, incentivos económicos/ servicios ambientales, microfinanciación, sistemas de comunicación, cartografía satelital, etc). Si tras un primer trabajo en común, de ECOFONDO y CCPA con las agencias ejecutoras, se estima que es posible introducir algunos de estos aspectos, se recomienda entonces que se hagan los cambios necesarios en los POAs respectivos. Este proceder solo podría tener efectos positivos para el PA y no perjudicar en nada las actividades actualmente emprendidas por las agencias ejecutoras.

## ANEXO 1

### Comentario sobre los defectos de partida del Programa Amazónico

#### *(i) Su concepción inicial (guía intelectual)*

La constatación de una falta de identificación de las agencias ejecutoras del PA con los objetivos y necesidad de auto-reforzarse entre ellas, y con la coordinación, para lograr su éxito, se debe en parte a una filosofía parcialmente errada a la hora de concebir el programa. En lugar de haber definido primero unos mecanismos claramente identificados (por ejemplo bolsa de productos amazónicos, promoción de comercio interno y externo, marcos y objetivos comunes de gobernabilidad o ordenamiento territorial, fondos para la realización de iniciativas diversas, SARVISION, Biocomercio, modelos de gobernabilidad, etc...), alrededor de los cuales las diferentes agencias ejecutoras hubieran “orbitado” para asegurar su desarrollo, se definieron, por el contrario, y se seleccionaron, unas agencias ejecutoras cuyos objetivos “parecían” contribuir a los tres objetivos del programa. Los posibles mecanismos son los que comenzaron entonces a “orbitar” de esa forma alrededor de dichas agencias y como fruto de sus agendas respectivas. Esto ha hecho casi imposible una buena interrelación entre ellas y con la coordinación / dirección del programa para el logro de determinados objetivos, ya que ninguna de ellas debía responder al desarrollo de mecanismos comúnmente concebidos y aceptados.

#### *(ii) La naturaleza de su estructura*

Concebida la estructura del proyecto con tres dimensiones principales, asumidas de igual importancia, ésta adolece desde un principio de un desequilibrio claro en favor de sus componentes (1) y (2), desdeñando así el componente (3) de los sistemas productivos económica y ambientalmente sostenibles. Cálculos aproximados evalúan el presupuesto del PA para el componente económico en menos del 8%. Además, y como se ha podido constatar a lo largo de las diversas reuniones en el terreno de la presente misión, y salvo en el caso de la Serranía de La Lindosa con CINDAP y otras instituciones locales, existe por parte de las principales agencias ejecutoras del Programa, una ausencia de conocimiento real de la importancia, significado y potencial de dicha dimensión para contribuir y reforzar, precisamente, los tres objetivos del PA. Nada justifica tal desequilibrio.

#### *(iii) Dudas sobre la importancia de los consensos participativos en el diseño inicial del PA*

Sin conocer bien el proceso de consulta sobre el PA al inicio con los diversos actores es difícil definir si se hubiese requerido un mayor consenso participativo inicial. Sin embargo se ha podido constatar con diversos actores del PA que hubiera sido preferible un proceso participativo inter- institucional más marcado a la hora de los consensos iniciales (esto hubiese facilitado el desarrollo de actitudes posteriores más pro inter- institucionales, actitudes de las que hoy adolece precisamente el PA).

#### *(iv) Actitud inicial*

La actitud, en la concepción inicial y desarrollo actual de un programa como éste es de vital importancia. Sin poder pronunciarme sobre las razones que llevaron a tal

estado de cosas, es posible que existió, y en todo caso hoy existe, una actitud “re-activa” frente a la búsqueda de elementos innovadores potenciales económico-tecnológicos para la conservación y el uso sostenible que hubieran podido, o puedan hacer del PA un programa con resultados más tangibles. Tal es el caso de aquellos que de manera reiterativa vienen argumentando que “casi todo se ha probado” en el ámbito economía- biodiversidad “con resultados inciertos y decepcionantes”. Esa actitud representa un freno a la búsqueda de soluciones. En múltiples reuniones a lo largo de esta misión, desde aquellas con las mismas comunidades indígenas, hasta actores públicos y expertos con muchos años de experiencia en el terreno en este país, se ha constatado por el contrario coincidencia con la tesis de que la dimensión económica tiene un importante potencial. Se impone la necesidad de responder con visiones “pro-activas” que hagan posible, con el concurso de nuevos mecanismos, e incluso, de actores nuevos, dicho proceso.

***(v) Ausencia de instrumentos adecuados de monitoreo y medición precisa de resultados***

Las ONGs u otros actores que ejecutan los programas de la cooperación internacional tratan de imponer su autonomía e independencia a la hora de la toma de decisiones frente a las instituciones que las financian. Es una reacción lógica, pero solo a partir del momento que se hayan definido muy claramente, desde el inicio, y por convenio, los contenidos, fases, e indicadores, incluso de impacto, que deben cumplirse. Es entonces y solo entonces cuando la agencia ejecutora puede disponer de una autonomía amplia a la hora de ejecutar sus cometidos. Sin embargo, éste no parece haber sido el caso en el proceso de elaboración inicial del PA y su negociación con dichas agencias. Ello explicaría la deriva difícilmente controlable de la autonomía en la ejecución del PA, dificultándose así toda posible coordinación y búsqueda de sinergias entre agencias para el logro de los objetivos del mismo.

***(vi) Ausencia de garantías de autosostenibilidad financiera al final de programa***

El examen de las actuaciones inicialmente previstas por el PA, así como la comprobación in situ no muestran, en su mayor parte, posibilidad de lograr al final del Programa al menos una cierta auto-sostenibilidad financiera de sus principales actuaciones. La “huella” final y su permanencia no está nada clara. Ello se debe, en parte, a la naturaleza de las actuaciones que no han previsto el despliegue de mecanismos de acompañamiento (instrumentos económicos medioambientales, promoción de actividades productivas/comercializadoras generadoras de ingresos, o aspectos macro tales como para afrontar adecuadamente las amenazas externas al propio proceso).

## ANEXO 2

### Descripción de los indicadores económicos

En lo que respecta las **actividades productivas**, en los *Cuadros 2.1.1, 2.1.2 y 2.1.3* en el presente Anexo se han identificado 57 indicadores (9 existentes y 48 nuevos) que pertenecen a una categoría de actuación sectorial (uso agropecuario, uso agroforestal y uso ecoturístico y turístico, siendo categorizados a su vez cómo de tipo “extensión”, “alimentación” o “conocimiento”) y tres categorías más dependiendo donde se integran los indicadores más propios al ámbito de ACATISEMA, CINDAP y ECOGENTE respectivamente. Es importante recalcar que en la categoría “conocimiento” se hace énfasis en medir/monitorear los esfuerzos de las agencias ejecutoras por acudir a los “conocimientos / expertos” de Universidades, institutos de investigación, etc, y contribuir así al máximo a los éxitos del PA. Todos estos indicadores económicos locales de oportunidad económica y de tipo actividad productiva se pueden aplicar de forma general en las zonas donde actúa el PA, aunque la mayor parte de ellos se aplican específicamente a Selva de Matavén y Serranía de La Lindosa respectivamente. Con su integración en el PA, a través de cada Agencia Ejecutora y ECOFONDO, se responde a la necesidad de “medir / monitorear” las actividades previstas, en marcha, o pendientes de dar comienzo, tal y como se ha podido percibir de los encuentros, presentaciones y talleres en los que se ha participado durante la misión.

Inicialmente, el PA le ha dado una importancia muy pequeña al potencial de la **comercialización**, aunque existiendo un poco más de énfasis a través de CINDAP. Sin embargo, los proyectos piloto y otras actividades que viene desarrollando de manera aún muy incipiente (pero con dimensión futura) ACATISEMA en Selva de Matavén, así como CINDAP entre familias campesinas y asociaciones, deja en evidencia que se trata de una actividad de importancia, una actividad que podría constituir uno de los pilares de la futura autosostenibilidad financiera del PA (junto con servicios ambientales, regalías, etc, cuestión a la que me referiré más adelante en este documento).

Por otro lado, y sorprendentemente, el PA ha ignorado en sus actividades socioeconómicas abordar el grado de desarrollo y potencial del comercio inter-comunitario o comercio de “trueque” entre comunidades indígenas, o de comercio entre familias campesinas por el intermedio, o no, de asociaciones. La necesidad de evaluar el estado de esos intercambios (trueque), y de monitorear posibles avances, y especialmente si se estudia la posible introducción de un sistema tecnificado de trueque indígena con precios relativos en tiempo real, me ha llevado a proponer una categoría de indicadores en esa área como ilustrativos, sin duda, de la evolución del bienestar y desarrollo humano de los pobladores correspondientes a las áreas de influencia del PA.

El lo que respecta el comercio hacia el exterior, desde comunidades y tierras campesinas, respectivamente, se ha creado una categoría de indicadores “de comercio extra-comunitario / extra-asociaciones” con el fin de medir formas de comercialización de productos y servicios correspondientes a los pobladores beneficiados por el PA. Los 16 indicadores que se presentan en el *Cuadro 2.2* han sido diseñados como resultado de la observación atenta de las actividades productivas y de comercialización concretas previstas o en funcionamiento. Permiten por ello un seguimiento más completo de las mismas y contribuyen a una evaluación más exacta del éxito o fracaso futuro del PA en el área económica.

El Convenio de Biodiversidad de las Naciones Unidas (CBD), así como otros acuerdos, tomas de posición de organismos internacionales, o investigaciones e iniciativas internacionales tales como BIOTRADE (Biocomercio), dejan muy claro desde hace años que no puede haber conservación sin uso sostenible de la biodiversidad e incentivos para ello. Entre los aspectos económicos más relevantes del CBD se encuentra su Artículo 11 relativo a medidas incentivadoras (**incentivos económicos**). La dimensión económica del PA no puede obviar incentivos tales como servicios ambientales, certificación y denominación de origen, la financiación de actividades económicas y productivas, u otros incentivos tales como aquellos para conversión ecológica, a la acreditación de entidades certificadoras ecológicas, etc. Y ello porque su efecto sobre el Programa puede ser clave. En el **Cuadro 2.3** se sugieren los 15/16 indicadores que se reparten en las distintas categorías.

Todos esos incentivos tienen su razón de ser en el marco de las actividades del PA, y además, pueden contribuir de manera clave a la sostenibilidad financiera futura del mismo. Las actividades relativas a un proyecto de ecoturismo por parte de CODEBA e INCODER vienen estancándose por no existir acciones que integren el desarrollo y capacitación en servicios ambientales. Lo mismo ocurre con la posibilidad de introducción de esquemas de certificación y denominación de origen de productos que pudieran ser comercializados por comunidades indígenas de la Selva de Matavén, o con el potencial de financiación microcrediticia (aún sin explotar) que podría desarrollarse en la Serranía de La Lindosa. Se ha integrado esta categoría de indicadores para cubrir el posible desarrollo de estas actividades y su monitoreo efectivo.

Los **nodos estratégicos** son actuaciones clave, realizadas con la tecnología apropiada y más adecuada a cada situación, y cuyo resultado es desbloquear problemas que frenan o imposibilitan, a los habitantes de comunidades indígenas, o incluso aunque en menor medida a familias campesinas (ya que más cercanas a las zonas urbanas), para que desarrollen actividades productivas, accedan a la energía a menor costo, accedan a la salud y a la higiene, accedan a la educación, al transporte y a los mercados, etc. Al resolver el “nodo estratégico” se permite el acceso a esos servicios esenciales para el bienestar económico de comunidades indígenas y familias campesinas. Las categorías de indicadores que se presentan en el **Cuadro 2.4** integran 12 indicadores que abordan el monitoreo relacionado con los principales nodos estratégicos identificados por la misión y que son: los sistemas de comunicación, la energía, la cartografía satelital y los sistemas de tratamiento de aguas residuales.

Finalmente, el **Cuadro 2.5** integra las seis categorías restantes que incluyen un total de 13 indicadores económicos locales de oportunidad económica y que son: planes de vida / desarrollo, cadenas productivas, socios / colaboración / asociación (partnerships), desarrollo interinstitucional, inseguridad alimentaria y acceso a salud, vivienda y educación.

Entre estos indicadores económicos locales de oportunidad económica se incluyen los **Planes de Vida (PdV)** porque reflejan evidencia del estado de bienestar económico y social de las poblaciones e individuos cubiertas por los mismos. Es necesario realizar un análisis más específico de la naturaleza de los mismos, de la evolución de su número así como de la población que se va acogiendo a ellos.

El establecimiento de “**partnerships**” o acuerdos de asociación para comercialización u otras actividades hacia el exterior de comunidades o asociaciones campesinas es un elemento clave prácticamente ausente de las actividades del PA. Es necesario integrar esa dimensión ya mencionada al abordar los aspectos macro y externos. Es por ello necesario prever los indicadores más adecuados para observar y monitorear dichas actividades en el futuro.

Por otro lado, se ha observado una importante falla en las relaciones entre algunas agencias ejecutoras y el resto de instituciones. Disponer de indicadores de **desarrollo inter-institucional** va a permitir un seguimiento del progreso en este campo, lográndose así mejores resultados al recabar beneficios directos de las actividades de apoyo de otras instituciones (compartiendo proyectos, iniciativas, beneficiándose de programas de capacitación, talleres, conocimientos en general etc.).

Ante el vivo debate generado por aquellos que durante la misión argumentaron desde agencias e instituciones diversas sobre la existencia y grado de **inseguridad alimentaria**, es necesaria una respuesta clara y un claro monitoreo y seguimiento. La razón principal es que no puede haber dimensión económica de un Programa como el Amazónico si se ignora el grado e impacto de la inseguridad alimentaria. Cada agencia ejecutora, con el apoyo de ECOFONDO y las instituciones públicas y privadas que considere más idóneas, deben establecer y aportar medición clara del estado de la situación y tratar de desarrollar los indicadores sugeridos u otros adicionales que diseñen en cada caso para medición y monitoreo local precisos.

Finalmente, el **acceso a salud, vivienda y educación** son aspectos clave para medir el bienestar económico de poblaciones indígenas y campesinas. No puede hablarse de bienestar humano si las condiciones de higiene o el acceso a puestos de salud de urgencia queda bloqueado por nodos estratégicos sin solucionar o por otras razones.

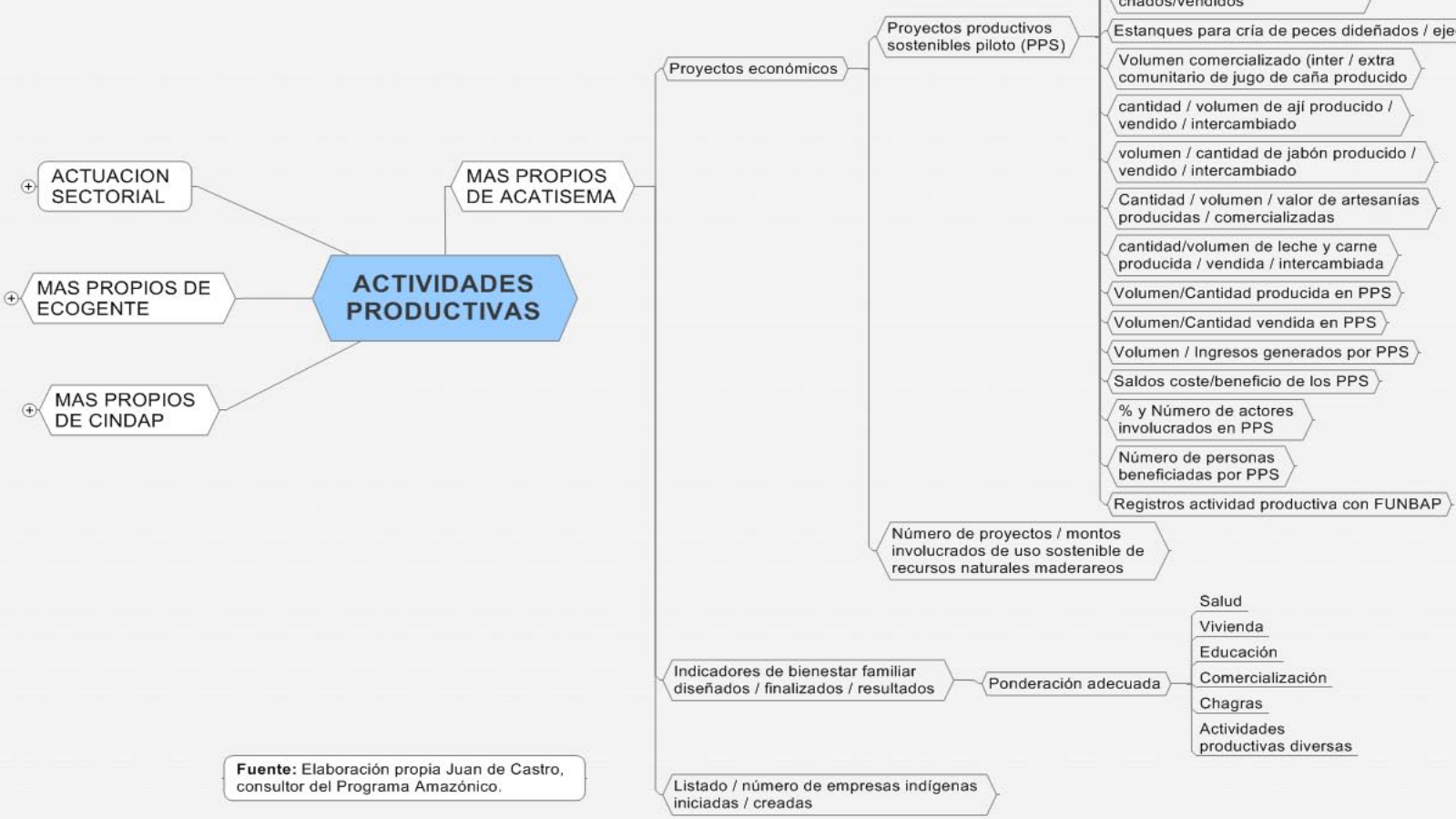
¿Cómo podría pasarse por alto, en el marco del PA, un caso como el de que los menores de una zona de un río, por el hecho de no pertenecer a comunidades indígenas un poco más alejadas, y estar ellos más cercanos a zonas más urbanas, curen de accidentes, picaduras o enfermedades por un acceso relativamente rápido a puestos de salud o centros hospitalarios, mientras que los menores indígenas llegan a sucumbir en trayectos largos (por su duración), o por falta absoluta de embarcación o combustible?. Podemos admitir esa realidad como un dato de difícil solución, e incluso argumentar que se trata de un problema que deben resolver los poderes públicos. Sin embargo, la actitud que pienso debe presidir la ejecución del PA debe ser proactiva y buscar las soluciones más adecuadas para mejorar el bienestar de las comunidades. Ello puede incluir una colaboración y acción más estrecha entre ECOFONDO, las agencias ejecutoras y las instituciones públicas (de nuevo el nivel meso/macro).

En todo caso, el progreso del PA en un conjunto de comunidades debe, por ello, traducirse en un impacto sobre estas variables. Para ello es necesario ante todo establecer un conocimiento claro de cada situación y así poder monitorear y examinar la evolución a lo largo del Programa.

**PROGRAMA AMAZÓNICO**

**CUADRO 2.1.1**

**NUEVA PROPUESTA DE INDICADORES ECONOMICOS LOCALES DE OPORTUNIDAD ECONOMICA**



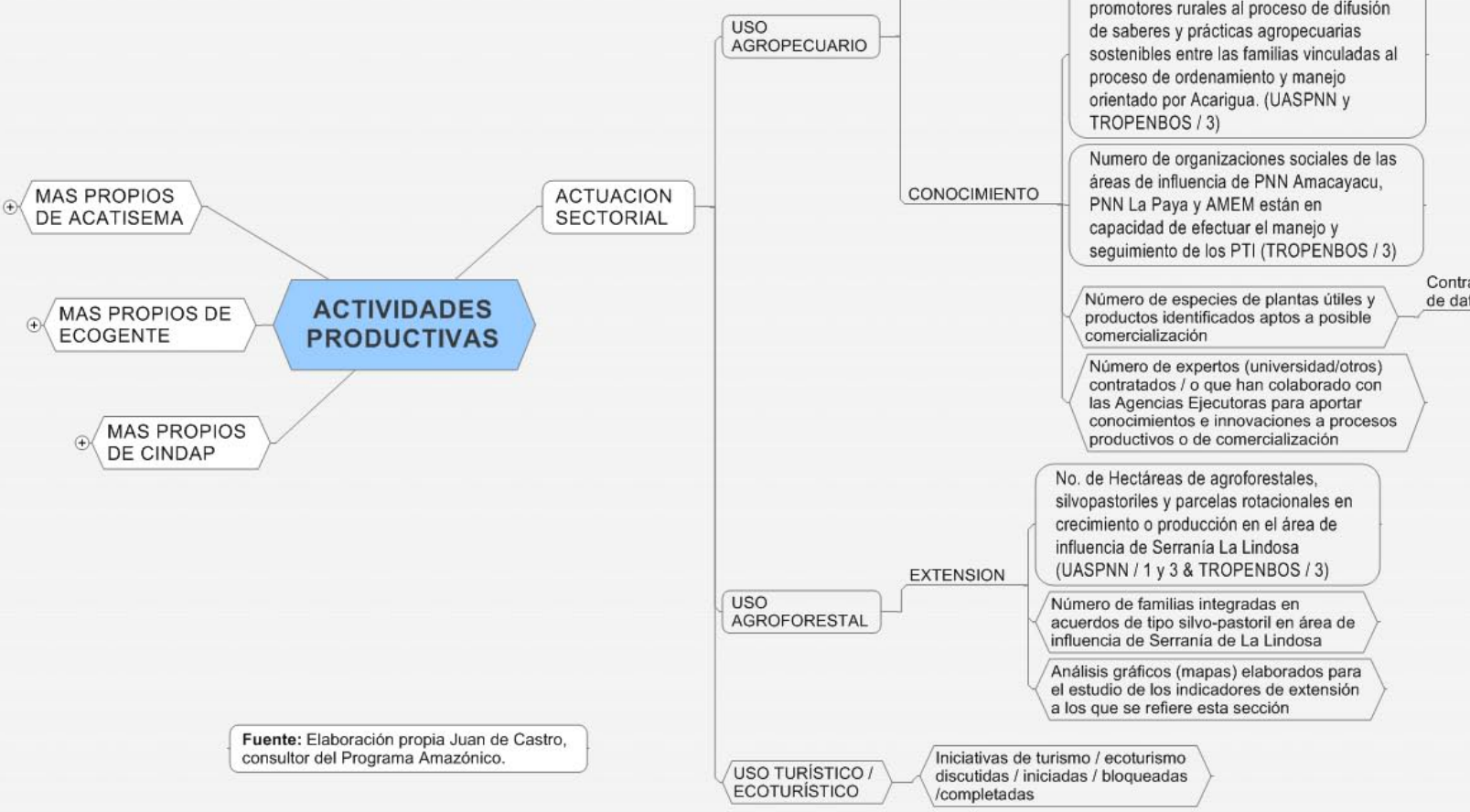
Fuente: Elaboración propia Juan de Castro, consultor del Programa Amazónico.



# PROGRAMA AMAZÓNICO

## CUADRO 2.1.2

### NUEVA PROPUESTA DE INDICADORES ECONOMICOS LOCALES DE OPORTUNIDAD ECONOMICA



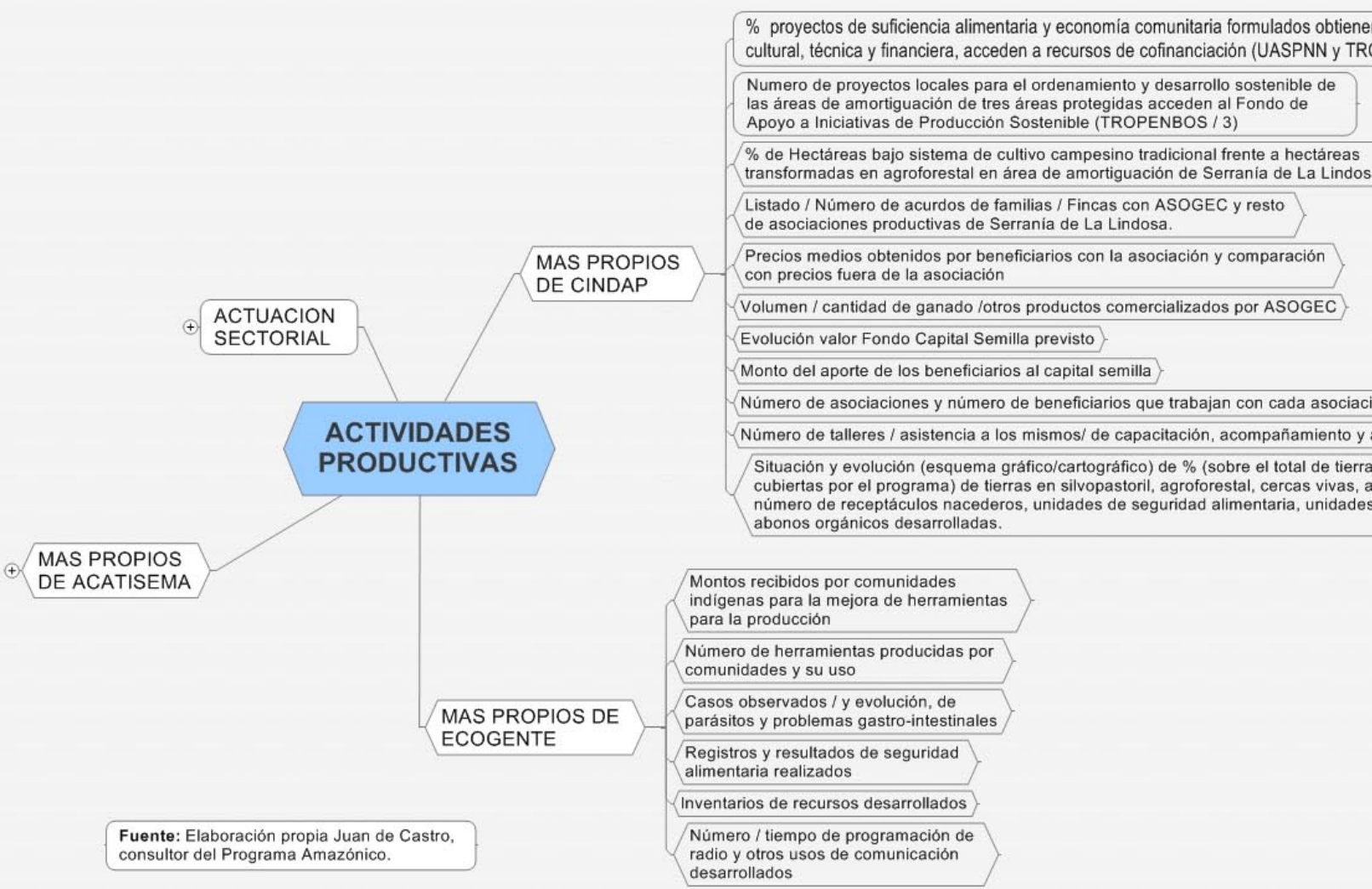
Fuente: Elaboración propia Juan de Castro, consultor del Programa Amazónico.



# PROGRAMA AMAZÓNICO

## CUADRO 2.1.3

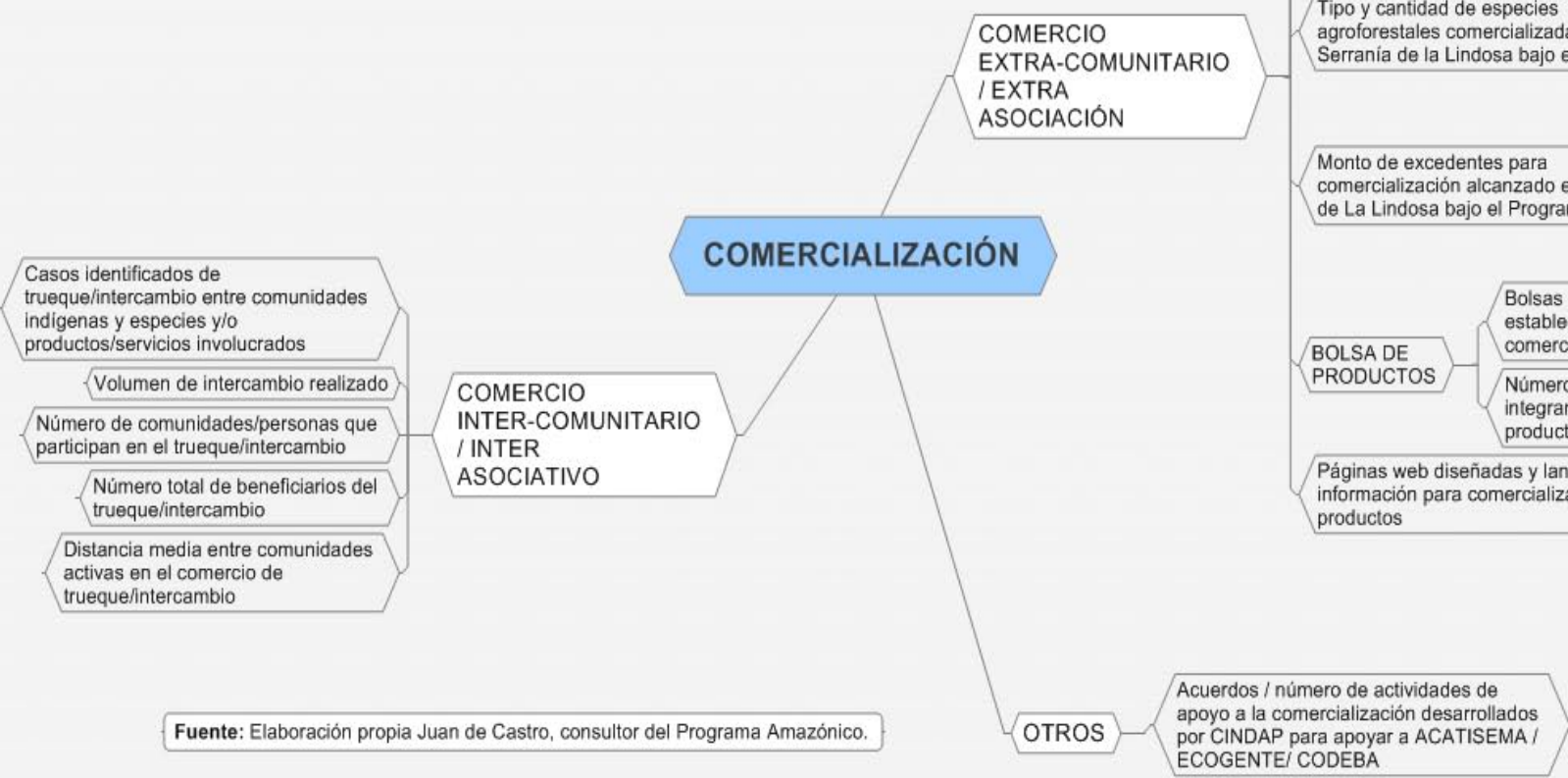
### NUEVA PROPUESTA DE INDICADORES ECONOMICOS LOCALES DE OPORTUNIDAD ECONOMICA



# PROGRAMA AMAZÓNICO

## CUADRO 2.2

### NUEVA PROPUESTA DE INDICADORES ECONOMICOS LOCALES DE OPORTUNIDAD ECONOMICA



Fuente: Elaboración propia Juan de Castro, consultor del Programa Amazónico.

# PROGRAMA AMAZÓNICO

## CUADRO 2.3

### NUEVA PROPUESTA DE INDICADORES ECONOMICOS LOCALES DE OPORTUNIDAD ECONOMICA

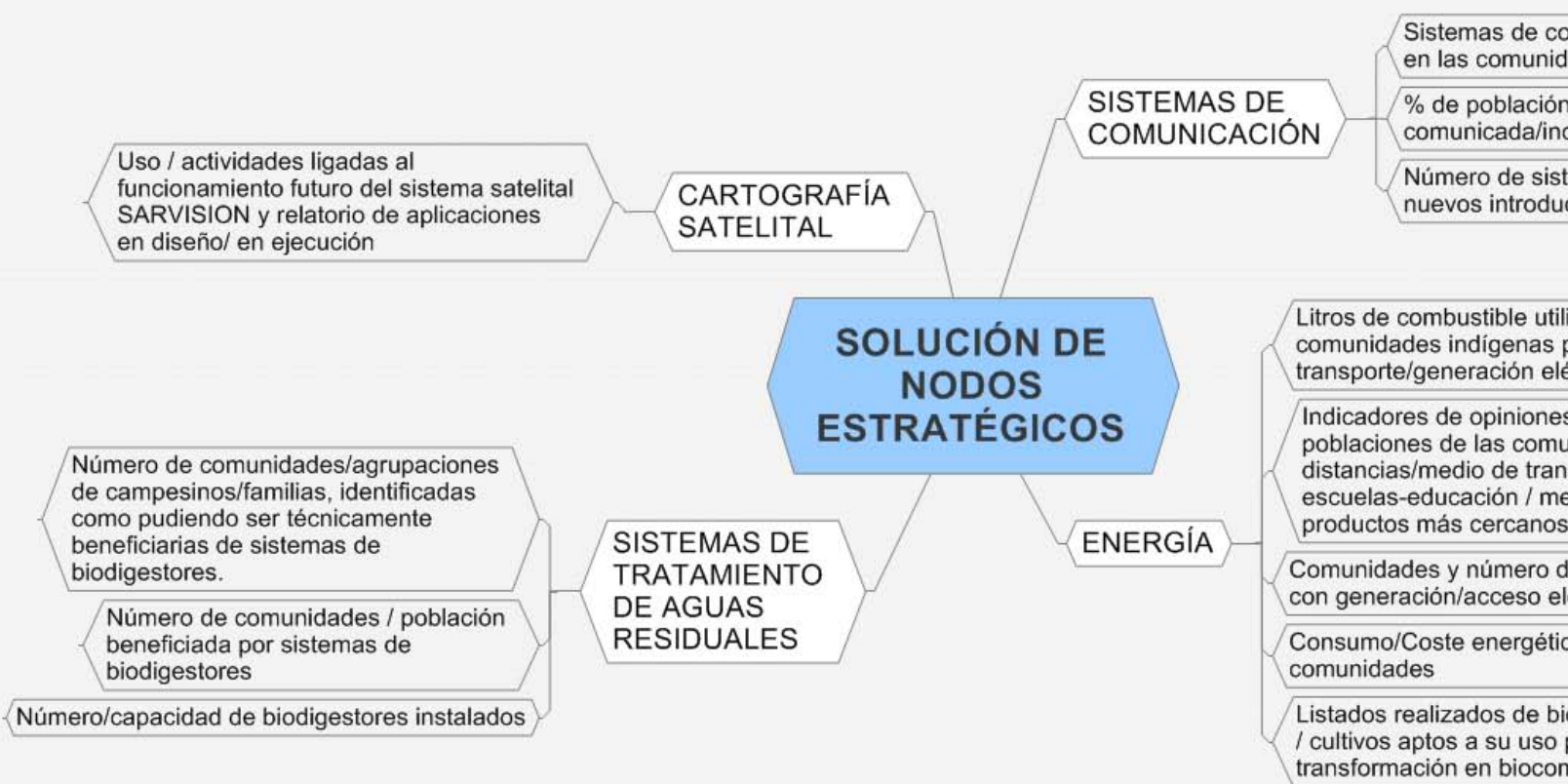


Fuente: Elaboración propia Juan de Castro, consultor del Programa

# PROGRAMA AMAZÓNICO

## CUADRO 2.4

### NUEVA PROPUESTA DE INDICADORES ECONOMICOS LOCALES DE OPORTUNIDAD ECONOMICA

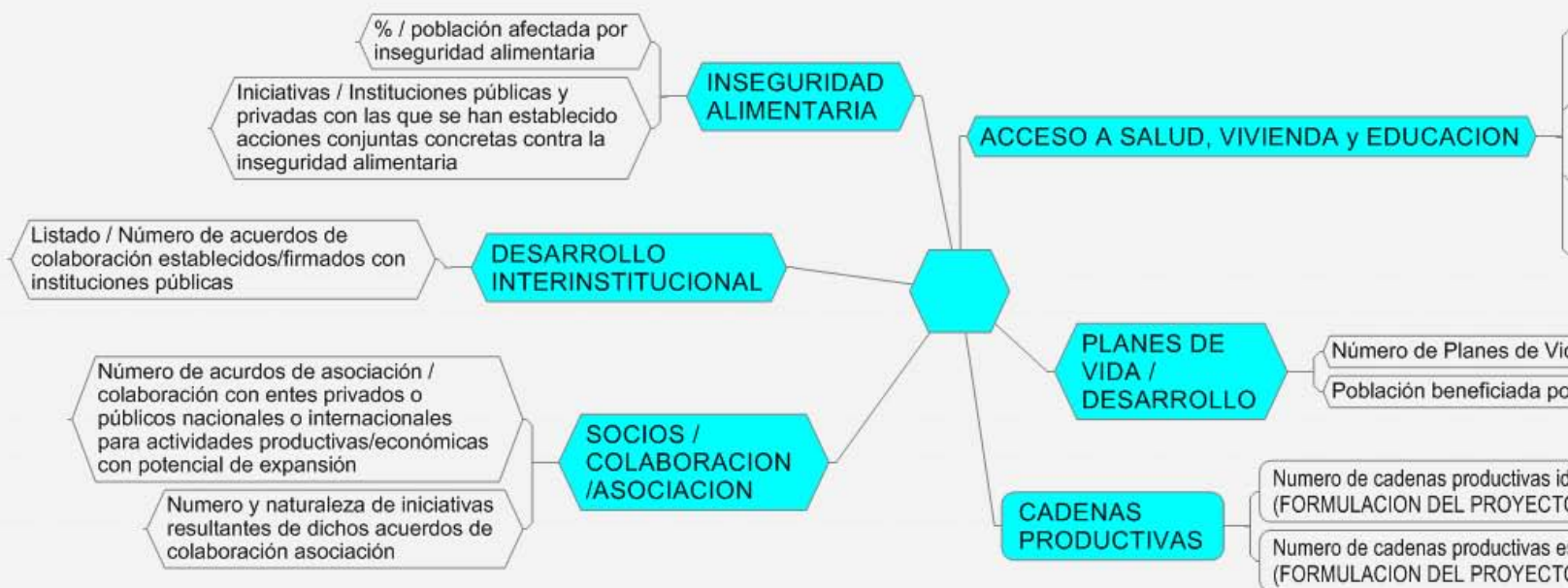


Fuente: Elaboración propia Juan de Castro, consultor del Programa Amazónico.

# PROGRAMA AMAZÓNICO

## CUADRO 2.5

### NUEVA PROPUESTA DE INDICADORES ECONOMICOS LOCALES DE OPORTUNIDAD ECONOMICA



Fuente: Elaboración propia Juan de Castro, consultor del Programa Amazónico.

# PROGRAMA AMAZÓNICO

## CUADRO 3

**NUEVA PROPUESTA DE INDICADORES ECONOMICOS LOCALES DE AMENAZA ECONÓMICA**

A LAS ACTIVIDADES Y ECONOMÍA COMUNITARIA Y/o CAMPESINA Y A LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA AMAZÓNICO

AGROPECUARIA

Número y naturaleza de debidos a pesca abusiva

MEGAPROYECTOS

Número y naturaleza de contactos/conflictos de introducción o amenaza de megaproyectos

MINERIA

Número de constataciones de intervenciones de balsas flotantes de minería de oro u otras con efectos locales

CORRUPCIÓN

Número / montos involucrados identificados de casos de corrupción que impacta sobre actividad económica de servicios recibidos por población indígena y/o campesinas

Fuente: Elaboración propia Juan de Castro, consultor del Programa

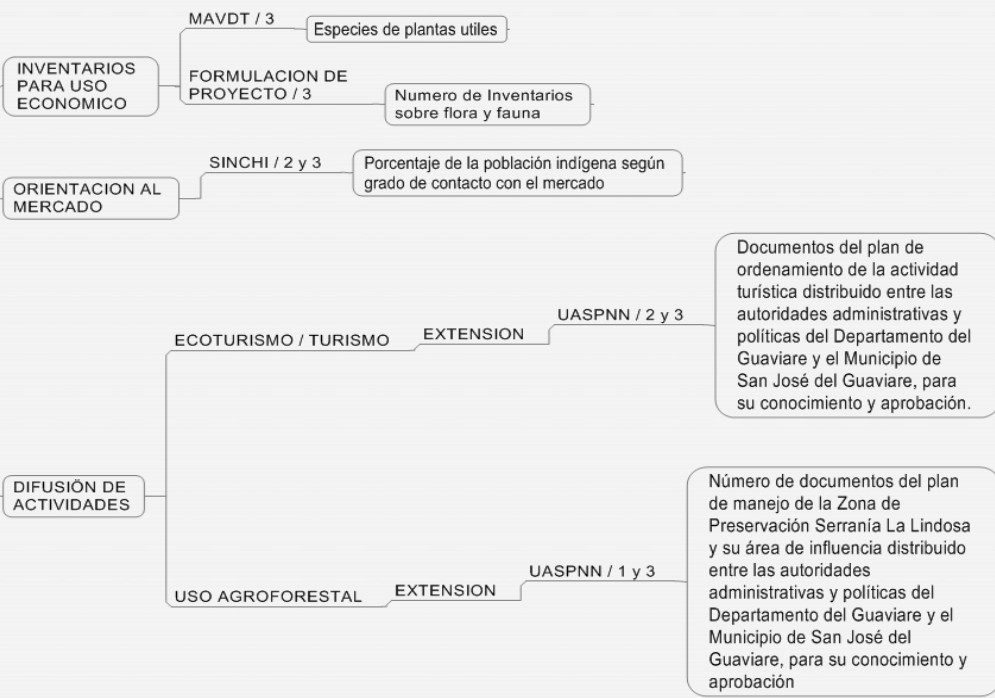


**PROGRAMA AMAZÓNICO**

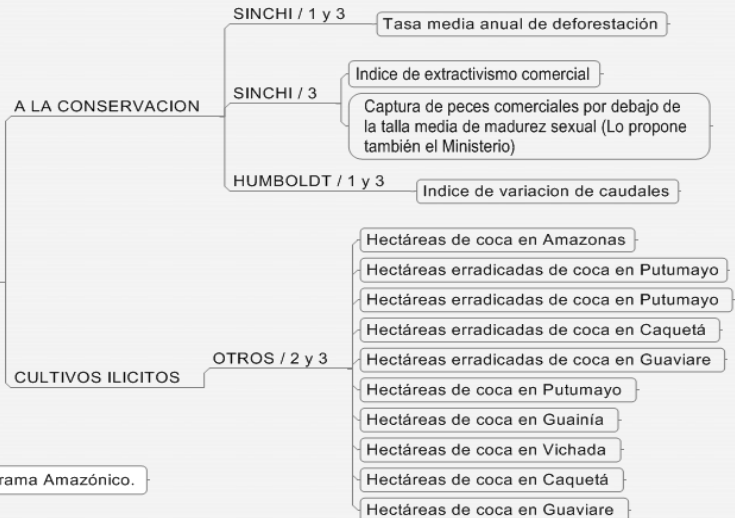
**CUADRO 4**

**NUEVA PROPUESTA DE INDICADORES ECONOMICOS REGIONALES**

OPORTUNIDAD ECONÓMICA



AMENAZA ECONOMICA



Fuente: Elaboración propia Juan de Castro, consultor del Programa Amazónico.

