

Fomentado por el:



Ministerio Federal
de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza
y Seguridad Nuclear

en virtud de una resolución del Parlamento
de la República Federal de Alemania



PROYECTO: VALORACIÓN TEEB AGRIFOOD DE PALMAS AMAZÓNICAS – PNUMA.

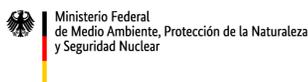
SMALL SCALE FUNDING AGREEMENT (SSFA) No 2021/3772

**Provide policy recommendations to promote the bioeconomic potential
of the prioritized value chain as an to green and inclusive COVID-19
recovery strategies for the Amazon.**

FUNDACIÓN NATURA

Bogotá D.C, noviembre de 2021

Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania

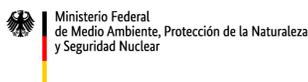


TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
1. LAS CADENAS DE VALOR DE FRUTOS AMAZÓNICOS - ASAÍ, SEJE Y MORICHE - EN EL CONTEXTO ESTRUCTURAL Y COYUNTURAL DEL TERRITORIO	2
2. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	7
2.1 Recomendaciones para superar barreras territoriales estructurales	7
2.2 Recomendaciones para el fortalecimiento de la cadena.....	15
2.3 Recomendaciones en torno a los capitales	20
3. MENSAJE FINAL	27
Bibliografía	28
Páginas Web consultadas	29

INTRODUCCIÓN

Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania



La combinación de factores en la actualidad mundial dan cuenta de una época de crisis sin precedentes. La confluencia de crisis ambientales como el cambio climático unida a la crisis sanitaria han dejando a diversas poblaciones, especialmente las más vulnerables, sin capacidad de respuesta. Proponer opciones de desarrollo a partir de los recursos locales, además de ser inclusivo, permite aprovechar las ventajas comparativas territoriales para mejorar los entornos socioeconómicos a partir de enfoques endógenos.

A partir de la aplicación del enfoque desarrollado por The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) para la agricultura y la alimentación (TEEBAgrifood) este documento presenta un conjunto de recomendaciones para los tomadores de decisión sobre el territorio local, particularmente sobre la cadena de valor de palmas amazónicas, con el propósito de crear las condiciones habilitantes, institucionales y locales para hacer del aprovechamiento de las palmas asaí, seje y moriche una cadena de valor robusta que se convierta en la opción productiva de las comunidades locales, genere ingresos y provea ocupación para la mano de obra disponible en la región, especialmente en el área del proyecto definida como la Cuenca del río Orteguaza (en adelante la Cuenca).

El desarrollo y fortalecimiento de esta cadena se convierte en una opción de futuro y en una ruta de recuperación económica para los territorios después de la pandemia del COVID-19

1. LAS CADENAS DE VALOR DE FRUTOS AMAZÓNICOS - ASAÍ, SEJE Y MORICHE - EN EL CONTEXTO ESTRUCTURAL Y COYUNTURAL DEL TERRITORIO

Aún en el año 2021, sobre el departamento del Caquetá como ente territorial amazónico persiste un imaginario nacional de territorio de conflicto, apartado, inhóspito y de alguna manera avasallado por lo que el Centro Nacional de Memoria Histórica (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017) ha denominado “*nuevos monstruos reeditados por la modernidad como campesinos irredentos, colonos destructores, guerrilleros y cocaleros*”.

Esta idea colectiva y excluyente, que en términos de la geografía económica y la antropología podría enmarcarse en lo que se denominan territorios de frontera, algo lejano, malo y peligroso, ha generado estigmatizaciones de larga duración que han producido dolor y exclusión para los pobladores de este territorio. Su mayor consecuencia visible es la ausencia de una oferta institucional que responda no solo a las necesidades particulares de su construcción identitaria sino que desmonte los paradigmas excluyentes que sobre él pesan.

En términos productivos, el departamento del Caquetá es el resultado de la confluencia de diversos actores tanto públicos y privados, así como legales e ilegales. Por tanto, el rastreo de su historia permite aseverar que la estructura productiva está hermanada con la historia de ocupación y poblamiento amazónico caracterizada por los fuertes y permanentes fenómenos migratorios del centro a la periferia desencadenados a partir de los años cincuenta como resultado también de la violencia política.

Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania



Así

entonces, el patrón productivo que se instaló en el departamento se centró en la conquista y domesticación de territorios inexplorados y el desarrollo de economías ocultas e ilícitas en gran parte de tierras de propiedad de la Nación. En términos agropecuarios, la praderización fue la práctica más recurrente dentro y fuera del marco de la política nacional ya que los migrantes andinos (colonos) intensificaron la dupla – tumba y quema – y de alguna manera, la interpretación de las llamadas mejoras en las leyes de reforma agraria y adjudicación de baldíos como requisito para la titulación de tierras que promovieron el cambio ineficiente de uso del suelo y la expansión de la frontera agropecuaria.

Actualmente, en el Caquetá predominan sistemas productivos tradicionales como el plátano, maíz, yuca y caña panelera, algunos industriales como caucho y la reciente, a partir de 1975 con la llegada de Nestlé a la zona, consolidación del clúster de ganadería de leche.

Sobre las economías ilegales, un artículo [(Boekhout, 2010) citado en (Malamud, 2018)] sobre la economía ilegal en el Amazonas menciona: “La mayor proporción de degradación medioambiental se vincula con la explotación de recursos naturales por actores externos que buscan la rentabilidad donde hay una baja densidad poblacional y la presencia gubernamental con sus leyes de control que son inapropiadas. Esto amenaza la supervivencia de sociedades tradicionales como los cazadores recolectores...” y agrega, “las actividades ilícitas están relacionadas con el narcotráfico, producción de coca, y con la extracción minera ilegal, especialmente oro”, en donde se reafirma el daño estructural sobre las comunidades indígenas que viven del bosque.

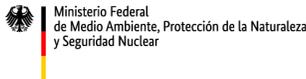
Es necesario mencionar que los impactos negativos de las economías ilegales no solamente recaen en la pérdida de las coberturas con potencial de aprovechamiento sino en la ruptura social y cultural ocasionada por el miedo, la inseguridad y la tensión que genera el conflicto, cualquiera que sea su origen¹ con consecuencias como el desplazamiento, el desarraigo y la exacerbación de la pobreza.

En efecto, puede afirmarse que el aprovechamiento sostenible del bosque en el Caquetá, especialmente de Productos No Maderables del Bosque (PNMB) se ha venido disminuyendo por desaparición de las coberturas. Según el IDEAM (IDEAM, 2020) el departamento es el de más alta deforestación con 30.317 ha, de las 158.894 ha reportadas a nivel nacional en 2019, no obstante, este departamento también fue el que presentó la mayor disminución de deforestación con 16.000 ha lo cual puede indicar un punto de inflexión en el fenómeno de deforestación.

De otro lado, la cadena de valor de frutos amazónicos no ha sido considerada como una cadena de valor prioritaria en el Caquetá, por lo menos así lo expresa el Plan de Competitividad Departamental (Gobernación del Caquetá, 2009) “Las cadenas de frutas amazónicas y caña panelera, según la opinión de los expertos que calificaron..., no presentan posibilidades futuras de éxito, en términos de exportación”.

¹ Según diversos estudios, en este territorio confluyen diversos tipos de conflictos como los asociados a los actores armados, las economías ilegales, el extractivismo de recursos naturales.

Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania



No

obstante, de acuerdo con el análisis de la situación actual de la cadena realizado por la iniciativa Visión Amazonía², estas actividades cuentan con niveles de desarrollo asimétricos dependiendo del fruto amazónico, siendo la más rezagada la cadena de asaí y la más avanzada la de moriche (o canangucha).

Como actividad productiva y a partir del análisis de costos realizado por el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) (García, y otros, 2018) es necesario tener en cuenta que para los productores, especialmente para los colonos y campesinos, la recolección de frutos no es una actividad principal, pues el ingreso por la recolección solamente deja en promedio un 18% de utilidad por kg de fruta recolectada que unido al bajo precio al cual se comercializa y al carácter estacional de la aparición de los frutos no alcanza a representar un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV). De lo anterior se deduce que, en el estado actual de las cosas, el eslabón de cosecha y recolección de la cadena no es una opción que brinde sostenibilidad financiera para los pobladores.

A esta situación deben agregarse otros factores inherentes al eslabón como el transporte del volumen recolectado hasta el punto de venta o transformación, que suele ser Florencia o incluso otras ciudades más lejanas, y aunque no se cuenta con la caracterización de este aspecto, se sabe que los tiempos de desplazamiento pueden ser considerables lo que aumenta el costo de producción y afecta la calidad del producto fresco (ver tabla 1).

El eslabón de transformación es incipiente pero promisorio, si bien en la zona del proyecto se tienen pocas evidencias de procesos consolidados a nivel empresarial de los frutos; en la Amazonía (p.ej. empresas como Productores de Canangucha en Guaviare - y Corpocampo en Putumayo) sí se cuenta con experiencias exitosas a mediana y gran escala de fabricación de productos finales y de insumo industrial que se comercializan a nivel nacional e internacional.

En este sentido se resalta el gran aporte de las entidades de fomento como Procolombia a través de herramientas como la Ruta Exportadora³ o las iniciativas encaminadas a la sustitución de cultivos de uso ilícito⁴, aunque también se evidencia la necesidad de inversiones en innovación tecnológica y capital de trabajo que permita apalancar los tiempos de investigación y desarrollo de nuevos productos.

² La iniciativa Visión Amazonía es una iniciativa del Gobierno de Colombia que busca reducir a cero la deforestación en la Amazonía colombiana. Más información puede ser consultada en <https://visionamazonia.minambiente.gov.co/>

³ La Ruta Exportadora es una iniciativa que presenta las fases que debe analizar, considerar y evaluar el empresario en su proceso de internacionalización; además, explica procedimientos, requisitos y presenta instrumentos de orientación para avanzar en su interés de llegar a otros mercados. Consultado en línea [<https://ruta-exportadora.procolombia.co/>]

⁴ Como el Programa Nacional Integral de sustitución de Cultivos de uso ilícito – PNIS en el Caquetá. Consultar infografía en línea [<https://www.uniamazonia.edu.co/amazoniaypaz/infografia-sobre-el-proceso-de-sustitucion-de-cultivos-de-uso-ilicito-en-el-caqueta/>]

Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania

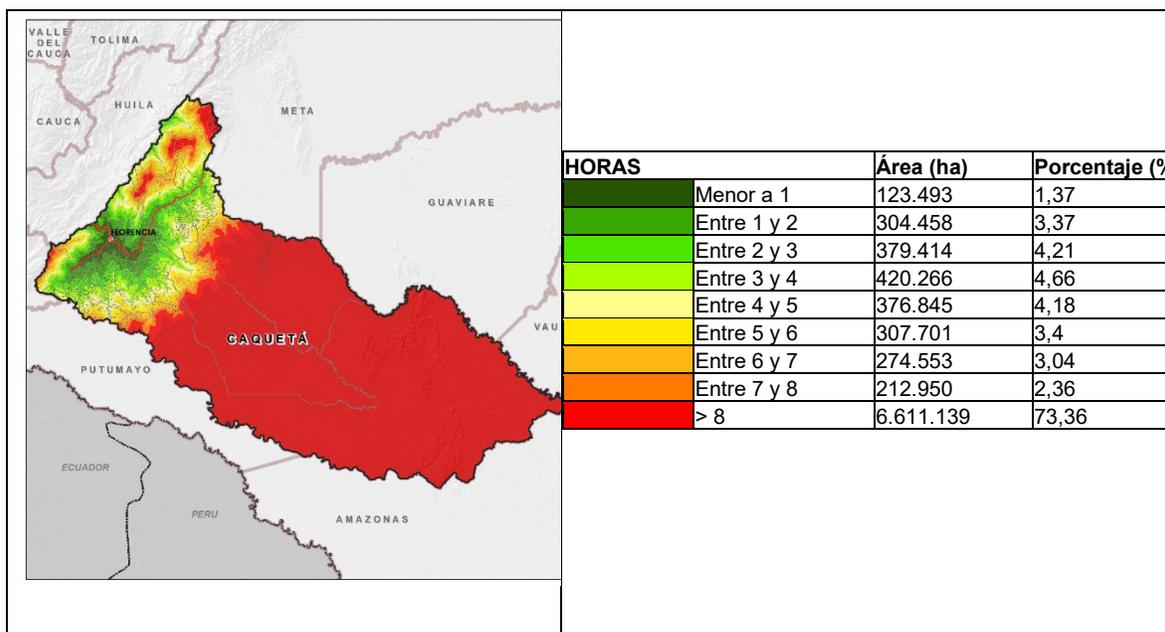


Tabla 1 Tiempos de desplazamiento hasta la capital del departamento

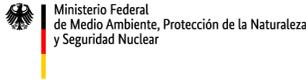
El eslabón de industrialización y comercialización igualmente es incipiente debido fundamentalmente al bajo desarrollo tecnológico para obtención de productos de mayor procesamiento como aceites, productos farmacéuticos, cosméticos o la extracción de componentes activos. De igual manera la comercialización de productos transformados es absorbida especialmente por otros países, debido a que el mercado doméstico de estos productos no está suficientemente posicionado en los patrones de consumo de los colombianos.

En términos agregados y de competitividad del departamento, persiste un rezago importante, por ejemplo: índice de competitividad (puesto 24 de 32), índice de innovación (puesto 23 de 32), facilidad para hacer negocios – *Doing Business*⁵ – (puesto 29 de 32) (Mincomercio, 2021) lo cual podría sugerir que el entorno de desarrollo se constituye en barrera estructural para el fomento de las cadenas de valor de frutos amazónicos ya que si bien el sector agropecuario es la segunda rama de actividad con mayor aporte en el valor agregado departamental con 14,4%, ésta está lejos de la rama de servicios que aporta el 82% (Banco de la República, 2020).

Ante los impactos del aislamiento preventivo obligatorio para contener la pandemia del COVID-19, el Banco de la República estimó la magnitud de este teniendo en cuenta las diferencias regionales en tres aspectos: mercado laboral, economías locales y sectores productivos.

⁵ Este índice incluye la medición de indicadores como apertura de un negocio, manejo de permisos de construcción, pago de impuestos y registro de propiedades [consultado en línea <https://espanol.doingbusiness.org/es/data/exploreconomies/colombia/sub/florencia>]

Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania



Para

el mercado laboral, se identificó que la región Amazonía, a pesar de contar con el menor porcentaje de ocupados en aislamiento, presenta la más alta proporción de informales en este grupo (87,7%), Lo anterior coincide con la mayor informalidad laboral de las regiones periféricas y señala la existencia de una mayor vulnerabilidad en el grupo de aislados en estos territorios.

En términos del impacto económico la Amazonía es la región que menos participa solo 1% en la pérdida total resultado que está directamente relacionado con el aporte al valor agregado nacional. En cuanto a la pérdida con relación al PIB de cada uno de los territorios, la Amazonía perdió 5,4%, este grado de afectación se encuentra determinado por el porcentaje de ocupados en aislamiento en cada región y los ingresos laborales que representan. Para la Amazonía el porcentaje de ocupados en aislamiento es de 57,8% y sus ingresos laborales representan 40,3% de los ingresos laborales totales.

La pérdida económica para el departamento del Caquetá como porcentaje del PIB es también de 5.4% la mayor después de Putumayo, siendo los sectores de la ganadería y caza los más afectados (Banco de la República, 2020).

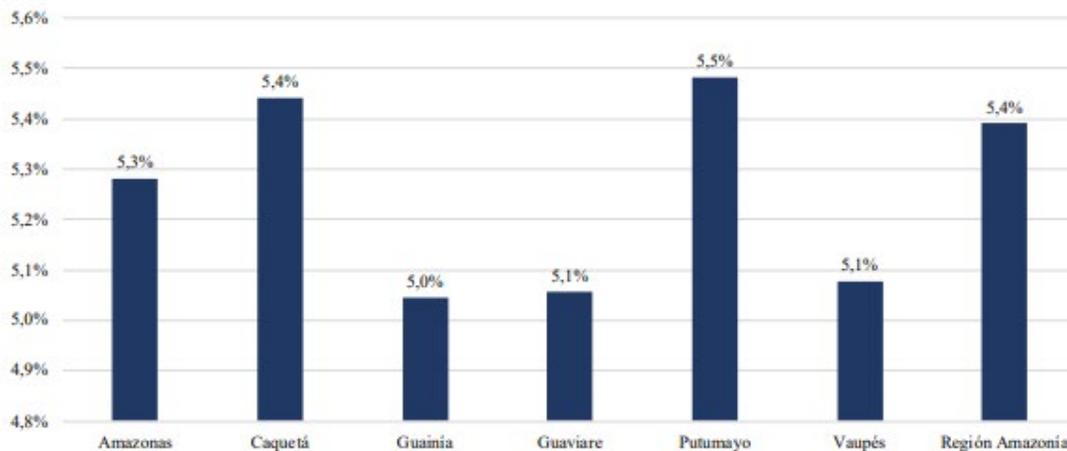
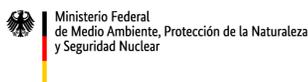


Tabla 2 Pérdida económica por impacto del COVID19 como porcentaje del PIB departamentos Amazónicos
Fuente: (Banco de la República, 2020)

Finalmente, esta visión general del contexto de las cadenas de valor de palmas amazónicas en el departamento da cuenta de la vulnerabilidad no solo de las cadenas mismas sino del entorno económico en el cual se desenvuelven.

No obstante, desde la perspectiva del proyecto TEEBAgrifood palmas amazónicas, más que una limitante se convierte en una oportunidad para aportar desde un renglón no tradicional a la economía departamental siendo una opción de desarrollo para la población de la zona del proyecto y de contribución al cumplimiento de las metas nacionales como el freno a la deforestación, la conservación de la biodiversidad, el mantenimiento de los

Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania



ecosistemas y sus servicios y la descarbonización de la economía a través de la absorción de GEI.

2. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

La aplicación del enfoque TEEBAgrifood en el análisis de las palmas amazónicas priorizadas permitieron evidenciar oportunidades de acción desde el ámbito de la política pública para visibilizar, fortalecer y consolidar el potencial de los frutos amazónicos asaí, seje y moriche como un modelo de negocio que integre procesos productivos y valor agregado en una estructura de cadena. Vale la pena indicar que las Palmas amazónicas son un caso representativo de los PNMB y que las recomendaciones de política pueden trascender a otras especies de importancia endémica en la amazonia.

El Estado debe emprender acciones tendientes a superar las barreras estructurales y acciones puntuales en torno a la cadena, para lograr su posicionamiento como línea estratégica para el desarrollo de las comunidades rurales y como acciones complementarias a la política de conservación que se desarrolla para estos territorios.

Estas recomendaciones fueron construidas a partir de los resultados del documento de análisis de escenarios.

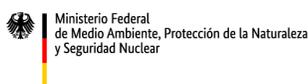
Así entonces, esta sección se encuentra organizada en recomendaciones que atienden tres tópicos:

1. Recomendaciones para superar barreras territoriales estructurales: que contienen ideas para el mejoramiento de instrumentos existentes para la toma de decisiones en diversos sectores.
2. Recomendaciones para el fortalecimiento de la cadena: que se presentan de acuerdo con los eslabones de la cadena de valor con una visión de gradualidad, sin embargo, pueden adoptarse de acuerdo con el nivel de fortalecimiento institucional o a la creación de capacidades territoriales.
3. Recomendaciones específicas sobre los capitales natural, social, humano, construido en los componentes priorizados por el grupo de expertos consultados.

2.1 Recomendaciones para superar barreras territoriales estructurales

Si bien, como se mencionó, el acceso a la tierra no fue uno de los aspectos priorizados por el grupo de expertos consultados, se considera que ésta es la principal barrera para el desarrollo rural y es un tema crítico en términos del desarrollo de los territorios rurales. No tener acceso a la tierra, especialmente en ámbito rurales en un elemento de pauperización de poblaciones que viven de la tierra como campesinos, indígenas, agricultores y en menor medida productores o empresarios del campo.

Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania



Con

la baja implementación de esta política, el grupo que se considera más afectado es el de campesinos y agricultores, que al no tener tierra indistintamente de la forma de acceso⁶, deben optar por el jornaleo de baja remuneración o la migración bien hacia otras actividades no agroforestales o hacia otros territorios.

En forma conexa, se considera que el acceso a la tierra y particularmente el dominio o propiedad de esta, condiciona el uso adecuado y eficiente del suelo siendo un factor crítico en la toma de decisiones sobre actuaciones sostenibles y de largo plazo en los predios.

Impulsar el uso adecuado del suelo y facilitar el acceso a la tierra

Dado que en el país existe un corpus robusto en los niveles estratégicos, operativos y tácticos para abordar el problema de la tierra en Colombia, se considera que no es necesario crear nuevas herramientas, pero sí incluir modificaciones o ajustes de mejora que se sintetizan en las siguientes tablas:

Tipo de instrumentos	Metodologías – soportes técnicos para la toma de decisiones
Entidad responsable	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA. Adscrita Minagricultura.
Nivel	Nacional.
Recursos necesarios	Técnicos: equipo humano.
Focalización eslabón / proceso CV	Recolección y postcosecha.
Beneficiarios de la cadena	Campesinos, colonos, indígenas, productores, empresas familiares, pequeños agroindustriales, asociaciones de campesinos y productores.

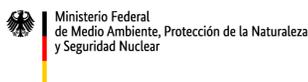
Tabla 3 Instrumentos y metodologías para la toma de decisión
Fuente: Elaboración propia

Nombre del Instrumento	Importancia	Recomendaciones
Metodología de Evaluación de Tierras 1:25.000	Propuesta metodológica para la evaluación de tierra para zonificación con fines agropecuarios a nivel nacional a escala 1: 25.000. Siguiendo los lineamientos propuestos para la evaluación de tierras a este nivel de detalle, la metodología propuesta incluye para su desarrollo la identificación y análisis de criterios relacionados con las dimensiones biofísica, sociocultural, ambiental económica y tecnológica, en los territorios para los	Esta metodología aporta en la ampliación de conocimiento sobre la aptitud de tierras con fines agropecuarios. Si bien la frontera agropecuaria del país ya fue definida y adoptada por resolución es importante tener en cuenta tres aspectos: 1. La frontera agropecuaria fue diseñada con una escala de carácter general y será imperativo para los entes territoriales llevar esta herramienta a una escala detallada de tal forma que pueda

⁶ Para efectos del proyecto, se considera que una forma de acceso a la tierra también lo constituyen el acceso a los permisos de aprovechamiento sostenible del bosque.

	<p>cuales se realiza la evaluación. Se propone un modelo AHP, combinado con sistemas de información geográfica, para establecer los Tipos de Utilización de la Tierra y las alternativas de decisión más adecuadas a implementar.</p>	<p>tener mayor precisión para el ordenamiento productivo. Con este fin la metodología puede ser adaptada y aplicada en escalas mayores a 1:25.000 para obtener resultados de mayor precisión en los ámbitos locales, incluso prediales.</p> <p>2. Los TUT son definidos como una opción de utilización de la tierra con un énfasis de competitividad que trascienden la vocación del suelo la cual es aplicada a nivel nacional sin enfoque territorial. Al respecto se sugiere ajustar la estructura de la metodología para que en regiones frágiles como Amazonía y Chocó se privilegie los valores ambientales que representan al capital natural para definir modelos productivos basados en ciclos virtuosos de los servicios ecosistémicos.</p> <p>3. Se sugiere cualificar la metodología de evaluación de tierras con el enfoque de Integración de Servicios Ecosistémicos (ISE) basado en el enfoque TEEB.</p>
<p>Leyenda de Usos Agropecuarios del Suelo a escalas mayores a 1:25.000</p>	<p>El documento proporciona una guía para establecer y estructurar a nivel nacional los usos agropecuarios del suelo. Se entiende que el uso de la tierra apunta a la producción de bienes y servicios para la población y que su dinámica, es un indicador de los cambios en la cobertura de la tierra, razón por la cual para la elaboración de esta leyenda se estableció como insumo base los mapas de Coberturas de la Tierra realizados por diferentes instituciones públicas y privadas.</p> <p>Es importante destacar que la Metodología CORINE Land Cover es la metodología oficial a nivel nacional para elaborar mapas de cobertura de la tierra, mediante la adaptación y validación de esta nomenclatura y metodología para el territorio colombiano se logró estandarizar en un solo sistema las múltiples metodologías y sistemas de clasificación que se tenían en el pasado, en virtud de aprovechar este esfuerzo interinstitucional realizado en el año 2004.</p>	<p>En línea con la recomendación anterior, la Leyenda de usos agropecuarios del suelo debe ser realizada con mayor detalle para la Amazonía colombiana y otras regiones de igual o mayor fragilidad de forma tal que proporcione la información de detalle que se requiere para leer y gestionar adecuadamente este territorio.</p> <p>Este documento, por su carácter eminentemente técnico debe hacer parte de los procesos de creación de capacidad y fortalecimiento institucional, así como la formación en herramientas SIG de los técnicos que apoyan los procesos de toma de decisiones territoriales.</p>

Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania

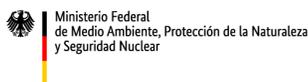
ONU 
programa para el medio ambiente

 **TEEB**
La Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad



	<p>La presente leyenda parte de las experiencias adquiridas durante estos años. La leyenda expuesta, se basa en los tipos de utilización que tiene el territorio colombiano, siendo estos la base fundamental para identificar, agrupar y reclasificar los tipos de utilización de la tierra. Asimismo, se consultaron leyendas de uso realizadas en otros países con el fin de estandarizar estadísticas agropecuarias.</p>	
<p>Zonificación para Plantaciones Forestales con Fines Comerciales - Colombia. Escala 1:100.000</p>	<p>La memoria técnica de la Zonificación para Plantaciones Forestales con fines comerciales en Colombia (ZPFC), escala 1:100.000, se orienta a identificar y delimitar las áreas con aptitud para la reforestación comercial, como base para el desarrollo técnico, ambiental y competitivo de esta actividad.</p> <p>La Zonificación, considera acercamientos metodológicos e información proveniente de diferentes entidades, incorporando los componentes físicos, socioecosistémicos y socioeconómicos, así como los lineamientos legales y normativos que inciden en la delimitación de áreas con aptitud para plantaciones forestales con fines comerciales.</p> <p>A partir de la definición y aplicación de 23 criterios, se obtuvo el mapa de Zonificación, el cual identifica una superficie de 24'805.854 ha aptas para dicha actividad, de las cuales 7.258.442 ha tienen una aptitud alta, 6.217.697 ha aptitud media y 11.329.715 ha aptitud baja.</p>	<p>Esta zonificación puede ser complementada con el establecimiento de plantaciones forestales con arreglos productivos que asocien diferentes tipos de palmas de acuerdo con sus requerimientos agronómicos.</p> <p>Esta propuesta tiene un doble beneficio al incorporar al ámbito productivo del Sector Agricultura y Desarrollo Rural la producción de frutos amazónicos como rubro agropecuario.</p>
<p>Resolución 464 del MADR con los Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria</p>	<p>El documento presenta lineamientos para la agricultura familiar de base agroecológica (AFBA) que fueron elaborados por una consultoría de la Unión Europea-UE y UPRA. La formulación se realizó con la participación de los actores vinculados a la agricultura familiar mediante mesas de trabajo, talleres, diálogos y entrevistas; para ello se</p>	<p>Incluir explícitamente en los artículos 13, 14 y 15 los frutos amazónicos de tal forma que puedan beneficiarse de los instrumentos de fomento diseñados para la agricultura familiar y para incluir este rubro productivo en la competencia del Ministerio de Agricultura.</p>

Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania



	<p>visitaron diferentes departamentos como Nariño, Cundinamarca, Antioquia, Risaralda, Caldas, Valle del Cauca y Quindío.</p>	
<p>Gestión de Territorio para Usos Agropecuarios - Bases para la formulación de la política pública.</p>	<p>El documento formula lineamientos, tanto conceptuales como estratégicos y de instrumentalización y gestión, básicos para la formulación de la política de Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios (GESTUA) que promueve el desarrollo agropecuario con enfoque territorial, a partir de tres ejes interrelacionados: la planificación sectorial agropecuaria, el ordenamiento territorial agropecuario y la gestión intersectorial agropecuaria.</p> <p>Estos ejes se desarrollan a partir de 15 líneas de acción para las cuales se definen los conceptos fundamentales, los objetivos y las acciones estratégicas e instrumentos</p>	<p>Estos Lineamientos fueron adoptados mediante resolución 128 de 26 de mayo de 2017 y es una de las políticas consideradas de incidencia directa para el proyecto.</p> <p>Esta Política se centra en dos conceptos básicos que son en sí mismos los objetivos de largo plazo, la equidad (GINI) y la eficiencia (Uso adecuado) y para plantea mecanismos para remover los factores disruptivos que han originado la insostenibilidad del uso del suelo sobre las cuales se sugiere realizar ajustes en las siguientes estrategias:</p> <p>1. Reconversión Productiva Agropecuaria. Incluir mecanismos e instrumentos para la creación de valor a partir de sistemas agroforestales o el aprovechamiento de los bosques plantados dentro del predio productivo agropecuario dentro de la frontera agrícola. Desarrollar investigación sobre especies forestales con potencial agroalimentario como los frutos amazónicos entre otros.</p> <p>2. Gestión de Conflicto de uso del Suelo. En el artículo 13. Territorialización de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural se propone consolidar el marco de políticas que facilite el desarrollo de la cadena de valor a partir de la concatenación económica, político-administrativa, sociocultural, institucional y técnico-productiva sobre palmas y frutos amazónicos integrando las directrices de los demás sectores como Minambiente, Mincomercio, Mintrabajo, Minciencias, entre otros.</p>

Tabla 4 Instrumento, Importancia y recomendaciones.
Fuente: Elaboración propia

Tipo de instrumentos

Documentos de soporte – ordenamiento territorial

Fomentado por el:

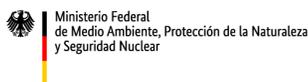


en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania



Entidad responsable	DNP (Comisión de Ordenamiento Territorial – COT), Entes territoriales, Autoridades Ambientales	
Nivel	Todos los niveles territoriales	
Recursos necesarios	Técnicos: equipo profesional humano	
	Financieros: presupuesto para estudios técnicos e investigaciones	
Nombre del Instrumento	Importancia	Propuesta
Documento 1: Contexto para la planificación, gestión del desarrollo y ordenamiento territorial rural agropecuario.	<p>Desde el punto de vista del desarrollo rural agropecuario, se plantea un reenfoco que busca trascender la mirada exclusivamente sectorial y productiva hacia una concepción del territorio rural como sujeto activo de desarrollo y con una estructura sistémica, multidimensional y multisectorial; por lo cual es necesario replantear las tradicionales formas de planificar y gestionar el desarrollo y ordenamiento territorial rural, incorporando explícitamente el desarrollo rural con enfoque territorial y la nueva ruralidad.</p> <p>Este documento está orientado principalmente a contribuir en los nuevos procesos de planificación del ordenamiento territorial, impulsados a través de programa POT modernos.</p>	<p>Incluir en los lineamientos para el ordenamiento territorial agropecuario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evidencia de la relación sistémica entre capital natural, humano, social y construido. • Herramientas para la valoración de los capitales como insumo en la toma de decisiones estratégicas territoriales.
Documento 2: Definición de modelo territorial agropecuario, estrategia de ocupación y uso del territorio rural agropecuario.	<p>Lineamientos conceptuales, criterios e instrumentos a través de los cuales los actores podrán tomar decisiones y adoptar políticas, estrategias y programas que contribuyan a la ocupación ordenada del territorio rural y al uso eficiente del suelo rural como medio para promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de las comunidades campesinas y trabajadores agrarios y a los bienes y servicios públicos rurales e infraestructura productiva, dando especial atención a la producción de alimentos y al desarrollo integral</p>	<p>Incluir el aprovechamiento sostenible del bosque como una actividad inherente al uso del territorio agropecuario y susceptible de ser beneficiaria de los mecanismos financieros y de fomento.</p>

Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania

ONU

programa para el medio ambiente



	<p>de las actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras y acuícolas tanto de las tierras rurales continentales como en las zonas costeras (subrayado fuera de texto).</p> <p>Son cuatro los componentes que se plantean para el ordenamiento territorial agropecuario: un modelo territorial agropecuario de largo plazo, una estrategia de ocupación y uso de las tierras agropecuarias de mediano y corto plazo, las unidades de planificación rural (UPR) y una estrategia de gobernanza territorial agropecuaria.</p>	
<p>Documento Anexo 3: Bases conceptuales para la aplicación de mecanismos de gestión y financiación del suelo rural.</p>	<p>Este documento es complemento de la Política de Gestión y Uso Adecuado del Territorio. Presenta un conjunto de herramientas regulatorias y de intervención sobre la acción de los agentes privados, que debe ejercer el ente público, en particular los municipios, y el algún caso según las potestades dadas por la ley, los departamentos y las áreas metropolitana, que garantizan que los instrumentos de ordenamiento del territorio y de planificación, tengan la capacidad de guiar la acción de los agentes privados propietarios de la tierra para lograr un estado específico del territorio y orientar las acciones públicas a conseguir los fines determinados.</p> <p>En el caso del territorio, y en relación con su ordenamiento, los mecanismos se orientan a garantizar que las finalidades y objetivos trazados en el desarrollo del territorio mediante procesos de planeación puedan ser logrados en función de usos y aprovechamientos y obtención de elementos públicos de soporte (vías, dotaciones públicas al servicio de la actividad rural, acceso al suelo con equidad, etc.).</p>	

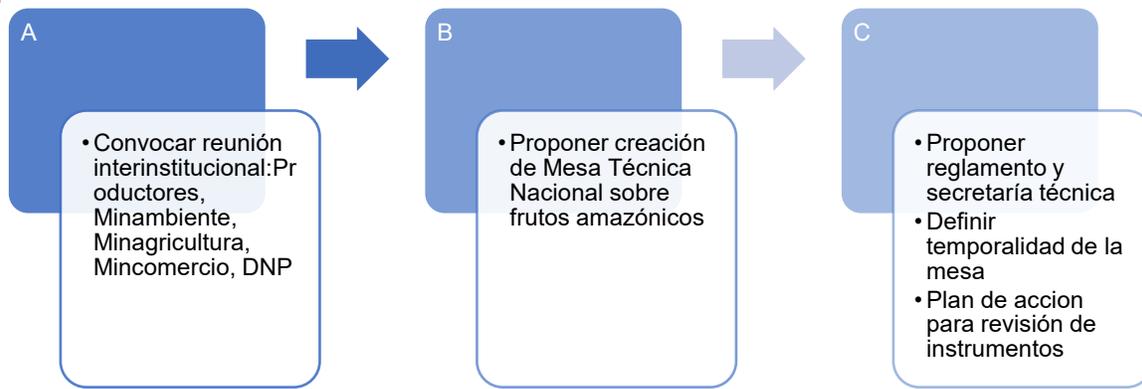
Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania



Una aproximación al ABC para implementar estas recomendaciones incluye los siguientes pasos:



Gráfica 1 Pasos para implementar las recomendaciones

Fuente: Elaboración propia

Fortalecimiento de la gobernanza territorial

Tipo de instrumento	
Entidad responsable	Gobernación del departamento – Organizaciones no gubernamentales – Visión Amazonía – Organizaciones de cooperación internacional.
Nivel	Territorial
Recursos necesarios	Técnicos: equipo humano Financieros
Focalización eslabón / proceso CV	Toda la cadena
Beneficiarios de la cadena	Campeños, colonos, indígenas, productores, empresas familiares, pequeños agroindustriales, asociaciones de campesinos y productores.

Tabla 5 Fortalecimiento de la gobernanza territorial

Fuente: Elaboración propia

En segundo lugar, como camino para superar las barreras estructurales materializadas en la gran brecha presente en la conectividad territorial (infraestructura vial) y las dificultades en el acceso a los servicios del Estado (en general servicios para el desarrollo productivo y cubrimiento de necesidades básicas o dimensiones del desarrollo), se propone dar mayor énfasis al fortalecimiento de la gobernanza territorial, entendida ésta como una gobernanza en la que confluyen diferentes actores internacionales, nacionales, regionales y locales y en la que se dan diferentes procesos de toma de decisiones que pueden ser jerárquicos y centralizados, privados, descentralizados cerrados o abiertos, autogestionarios (Hernández, 2019).

Lo anterior se sustenta en que esta zona del país cuenta con estudios en cantidad y calidad que han ido incorporando los nuevos paradigmas del desarrollo y que han dado origen a

Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania



propuestas de desarrollo

sólidas, en ese sentido ya se cuenta con un camino recorrido de más de dos décadas⁷. Es el caso del Modelo de Ordenamiento Territorial para la Amazonía (MOTRA), la Evaluación Ambiental Estratégica del Plan Maestro de Transporte Intermodal y la Evaluación Ambiental Estratégica del Arco Noroccidental Amazónico (EAE-ANA), sin embargo, son iniciativas que de alguna manera se caracterizan por ser de origen jerárquico y centralizado, dejando poco espacio a la toma de decisiones comunitarias.

Lo anterior se resume en la hipótesis que las comunidades vulnerables de la Cuenca son tomadores de decisiones foráneas y no hacedores de sus propias decisiones territoriales, por tanto, para fortalecer la gobernanza territorial se sugiere realizar los siguientes pasos:

ABC

Identificar liderazgos locales

Crear redes locales que integren zonas de mayor y menor desarrollo (área urbana del municipio de Florencia, con áreas rurales de mayor potencial o presencia de palmares amazónicos) para identificar las organizaciones locales / pobladores que se relacionan directa e indirectamente con los frutos amazónicos, bien como principal actividad productiva o actividad complementaria

Establecer un diálogo social en torno a los frutos amazónicos, qué representan para cada grupo poblacional, cuáles son sus motivaciones en torno a los frutos amazónicos y cuáles sus aspiraciones

Validar al interior de estas redes, las propuestas de desarrollo que se han construido para el territorio. Para ello se requiere vincular a quienes las han desarrollado con el fin de comprender de mejor manera los planteamientos y discutir la pertinencia para la comunidad de sus propuestas.

Consolidar estas redes en esquemas asociativos voluntarios para fortalecer la cooperación y las conexiones locales (capital social) de tal manera que se evidencien las destrezas y conocimientos de los pobladores (capital humano), se llegue a un acuerdo sobre la importancia de conservar y aprovechar de manera sostenible las coberturas boscosas y en general los recursos naturales (capital natural) y se determine desde el sentir local cuáles son los requerimientos en términos de dotación de recursos físicos y financieros (capital construido).

Gráfica 2 Pasos para fortalecer la gobernanza territorial
Fuente: Elaboración propia

2.2 Recomendaciones para el fortalecimiento de la cadena

Tipo de instrumentos	
Entidad responsable	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Gobernación, Alcaldías, Corporación Autónoma Regional.
Nivel	Territorial

⁷ Se ha mencionado en este estudio por ejemplo la Ley 2ª de 1959 sobre economía forestal, y diversos estudios y propuestas desarrolladas por Institutos como el Sinchi, WWF, FCDS entre otros.

Fomentado por el:



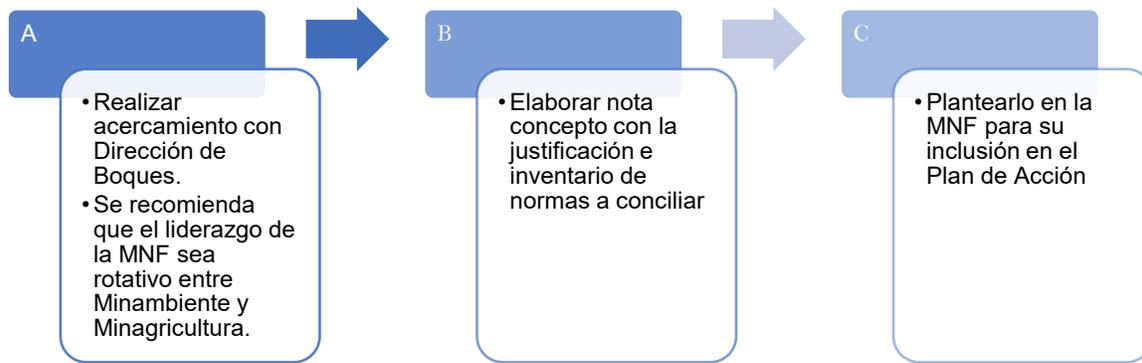
en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania



Recursos necesarios	Recursos humanos Recursos institucionales Recursos financieros
Focalización eslabón / proceso CV	Eslabón primario
Beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> • Directamente campesinos, colonos, indígenas, productores, empresas familiares, pequeños agroindustriales, asociaciones de campesinos y productores. • Es un objetivo de interés nacional.

Tabla 6 Recomendaciones para el fortalecimiento de la cadena
Fuente: Elaboración propia

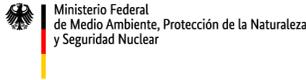
Dentro de las políticas de bosque en Colombia, se ha compartimentado la gestión institucional del bosque plantado y del bosque natural, división que ha generado vacíos de actuación tanto de la estructura del estado como de los usuarios del bosque. Como propuesta de este proyecto se plantea **la conciliación de marcos regulatorios para obtener una política integral que beneficie los PNMB** y atienda los aspectos de conservación en el caso del aprovechamiento del bosque natural y los aspectos productivos como renglón agroalimentario. Esta actividad puede ser abordada por las Mesas Forestales de la Amazonía bajo el liderazgo de la Mesa Nacional Forestal (MNF) y el acompañamiento de Visión Amazonía. Una aproximación al ABC para implementar estas recomendaciones incluye los siguientes pasos:



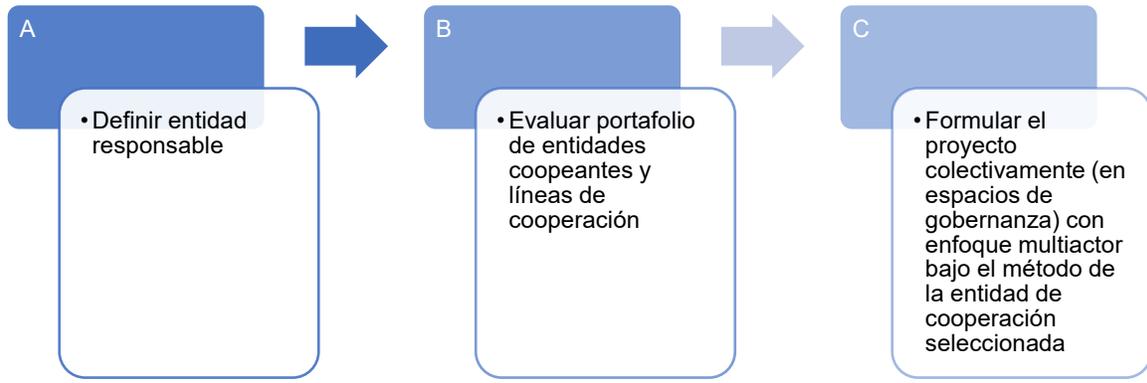
Gráfica 3 Pasos para implementar recomendaciones sobre política integral
Fuente: Elaboración propia

De igual manera se plantea la creación de un **Programa para el establecimiento de Plantaciones de Palmas Amazónicas (PPPA)** liderado colectivamente por entidades de los sectores involucrados y ejecutado conjuntamente por un Centro de Investigación y una organización local. Para ello se requiere la formulación del proyecto con destino a la cooperación internacional con el concurso de las empresas que se encuentran en fase de consolidación y expansión, así como de la cooperación sur – sur (Brasil o Perú). Una aproximación al ABC para implementar estas recomendaciones incluye los siguientes pasos:

Fomentado por el:

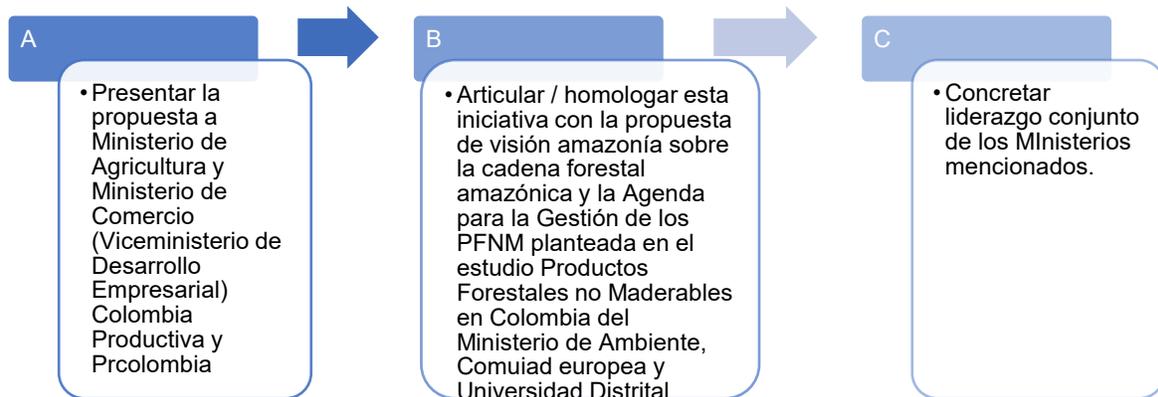


en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania



Gráfica 4 Pasos para implementar recomendaciones del programa de PPPA
Fuente: Elaboración propia

En tercer lugar, crear un **Programa para la consolidación de la cadena de valor** de palmas amazónicas que permita crear el Consejo Nacional de la Cadena Productiva como instancia de fomento. Esta recomendación está dirigida al sector productivo. Si bien, en el marco de la gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se han venido realizando acciones para el fomento productivo, es necesario tener en cuenta que este Ministerio no tiene ni la función ni la trayectoria para el fomento empresarial. Se recomienda retomar la noción de la incorporación de la dimensión ambiental en los sectores productivos, más que reconvertir el sector ambiental hacia la productividad. Una aproximación al ABC para implementar estas recomendaciones incluye los siguientes pasos:

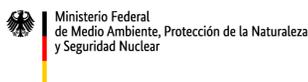


Gráfica 5 Pasos para implementar programa para la cadena de valor
Fuente: Elaboración propia

Cualificar la gestión de los palmares y la recolecta de frutos amazónicos

Tipo de instrumentos	
Entidad responsable	Ministerios, DNP, Corporación Autónoma Regional, Instituto Sinchi, Alcaldías.

Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania



Nivel	Territorial
Recursos necesarios	Recursos humanos Recursos financieros
Focalización eslabón / proceso CV	Toda la cadena
Beneficiarios de la cadena	Campesinos, colonos, indígenas, productores, empresas familiares, pequeños agroindustriales, asociaciones de campesinos y productores.

Gráfica 6 Instrumentos para cualificar la gestión de los palmares y la recolecta de frutos amazónicos
Fuente: Elaboración propia

Por múltiples circunstancias del contexto de la Política Nacional de Bosques, en Colombia aún no ha podido consolidarse el **Servicio Forestal Nacional (SFN)**⁸, pese a que este fue creado por norma desde hace varias décadas (Ley 99 de 1993, Artículo 5, Parágrafo 4). Este proyecto insta a las autoridades sectoriales ambientales y al DNP a elaborar un documento **CONPES**⁹ para estructurar el diseño e implementación del SFN y posteriormente llevarlo a Ley de la República¹⁰ u el ordenamiento jurídico pertinente.

Este servicio, además de ser responsable de la ordenación del recurso, la creación y generación de información forestal (actualmente a cargo del IDEAM), el desarrollo de investigaciones básicas y aplicadas, el diseño y gestión de mecanismos financieros y la administración y gestión de esquemas de pago por servicios ambientales entre otros.

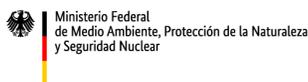
Estructurar el SFN permitirá en términos generales una gerencia moderna de los temas relacionados con los bosques y los recursos vinculados. Una aproximación al ABC para implementar estas recomendaciones incluye los siguientes pasos:

⁸ Según el documento CONPES 4021, El Servicio Nacional Forestal fue creado mediante la Ley 37 de 1989 bajo la dirección del Ministerio de Agricultura que no lo implementó. Posteriormente se da el mandato de hacerlo operativo en la Ley 99 de 1993, a través de diversos proyectos de Ley que armonizaban el Servicio Nacional Forestal con el SINA o inclusive creando una nueva institucionalidad de gestión de los bosques, esta iniciativa tampoco prosperó. En 1996, en el Documento CONPES 2834 y también en el Documento CONPES 3934 de 2018 referente a la política de crecimiento verde en 2018 se dio el mandato de hacer operativo el Servicio que a la fecha no está en funcionamiento.

⁹ Un documento CONPES desarrolla mandatos de Ley o Proyectos Estratégicos con carácter multisectorial.

¹⁰ Las entidades descentralizadas en el orden nacional se crean por Ley.

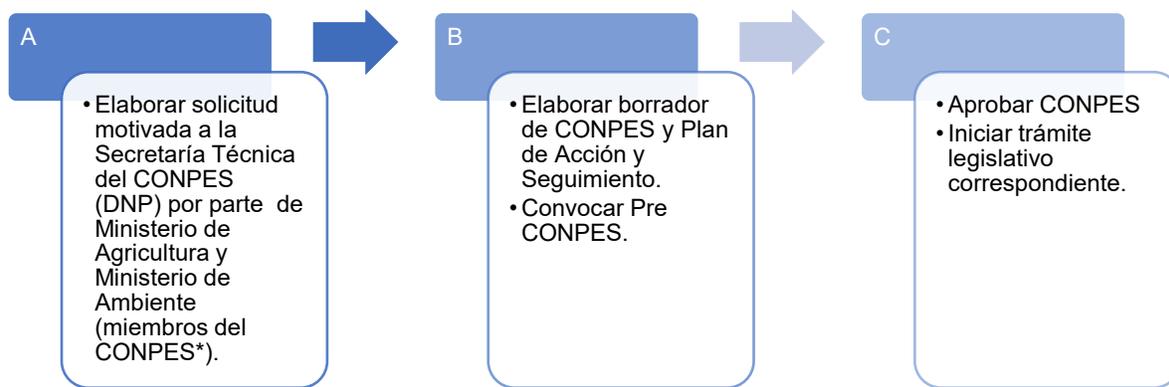
Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania

ONU
programa para el medio ambiente

TEEB
La Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad



Gráfica 7

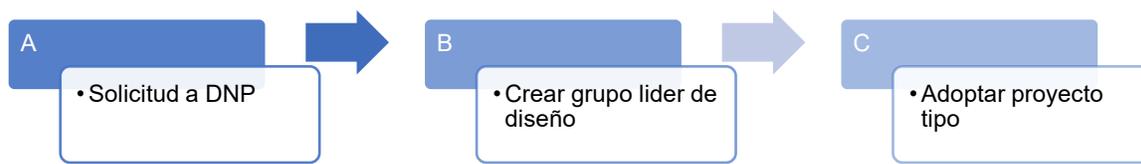
Fuente: Fuente: Elaboración propia

*La solicitud motivada debe ser realizada por al menos un miembro del CONPES¹¹.

Impulsar y modernizar los diferentes niveles de transformación de frutos

Desarrollar, con el concurso del DNP y el Ministerio de Comercio un **proyecto tipo** que permita contar con modelos de actividades estándar de alternativas para el montaje de proyectos de transformación y agregación de valor de PNMB por parte de los entes territoriales que garantice el éxito en la consecución de recursos internos como el Sistema General de Regalías o la cooperación internacional.

Una vez se cuente con el proyecto tipo, éste será insumo básico para que la transformación de PNMB sea una apuesta productiva en los planes de desarrollo territorial. Paralelamente solicitar al DNP la inclusión de cadenas de valor promisorias como elegibles en el SGR y otras fuentes de recursos. Una aproximación al ABC para implementar estas recomendaciones incluye los siguientes pasos:



Gráfica 8 Pasos para implementar

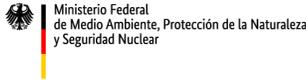
Fuente: Elaboración propia

Fomentar el mercado local

Si bien a nivel internacional, especialmente en países desarrollados como el norte de Europa, Norte América u Oceanía, se ha consolidado la demanda de los frutos tropicales,

¹¹ Ver <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SIG/M-CA-06%20Manual%20metodol%C3%B3gico%20elaboraci%C3%B3n%20Doc%20Conpes.pdf>

Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania



incluyendo los frutos

amazónicos ya que se reconoce su potencial nutracéutico, en el país aún es incipiente su incorporación en sus hábitos de consumo y patrones de compra.

Se plantea, entonces una estrategia gradual para aumentar su consumo. Inicialmente trabajar juntamente con los Ministerio para que los frutos de mayor valor nutricional como el asaí sean incluidos en la dieta de poblaciones vulnerables como:

1. Población escolar, previa investigación y desarrollo de productos por parte del Ministerio de Salud, el INVIMA y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
2. Población carcelaria, en donde se puede promover el consumo de productos que ya están en el mercado previo convenio de empresas productoras con el INPEC, Ministerio de Interior, Ministerio de Salud y Consejería Presidencial para la Mujer.
3. Comedores comunitarios.
4. Población en general.

Tanto para la transformación del producto como para el fomento del mercado, se sugiere el desarrollo de una **estrategia de negocios inclusivos bajo la integración del modelo de empresas Ancla**, cuyo propósito fundamental es integrar a su proveeduría, a los pequeños y medianos emprendimientos de frutos amazónicos de la Cuenca para jalonar su crecimiento, productividad y competitividad. Potenciales empresas Ancla ya fueron mencionadas en informes iniciales de este estudio como Natura.

Finalmente, para esta sección de recomendaciones dirigidas a fortalecer los eslabones de la cadena de valor, es indispensable la articulación con la **Estructura del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA)** (Congreso de Colombia, 2017), integrado por los siguientes subsistemas: 1. Subsistema Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario. 2. Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria. 3. Subsistema Nacional de Formación y Capacitación para la Innovación Agropecuaria.

2.3 Recomendaciones en torno a los capitales

Capital Natural: Valor económico de Servicios Ecosistémicos y PSA

El valor económico derivado de los frutos amazónicos fue uno de los aspectos priorizados en el capital natural así como la implementación de Pagos por Servicios Ambientales (PSA). La implementación de los PSA ayuda a mantener y generar los procesos ecológicos que prestan algún tipo de beneficio humano en áreas y ecosistemas estratégicos, mediante acciones de preservación y/o restauración. En el contexto del proyecto TEEBAgriFood, el PSA es un instrumento de política a considerarse en los cinco escenarios de análisis establecidos, este además de contribuir a preservar o restaurar las coberturas forestales donde se hallan dispersas las palmas (seje, asaí, moriche), también ayudaría a recuperar las condiciones biofísicas de los suelos degradados y a mejorar el nivel de ingreso monetario familiar. Estos beneficios de tipo biofísico y económicos se darían principalmente en el primer eslabón de la cadena de valor de las palmas.

Fomentado por el:



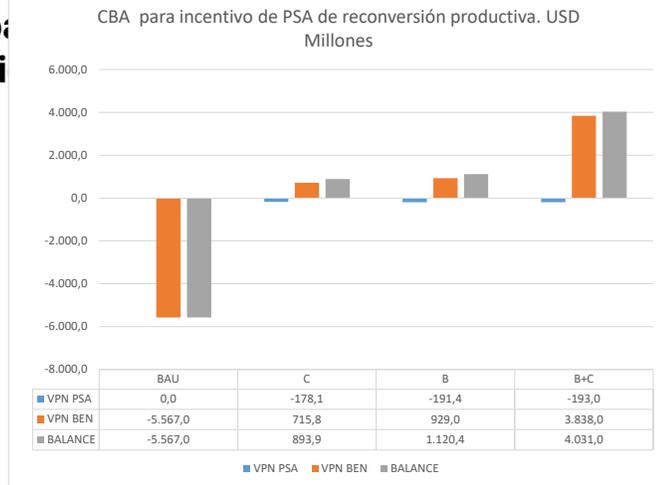
en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania

ONU

programa para el medio ambiente



Los escenarios proyectados permiten contrastar el costo de implementación de la política (compensación vía PSA) versus el resto de los beneficios monetizados, resultado de las valoraciones económicas de los servicios ecosistémicos considerados arriba. Como se mencionó en el análisis de escenarios el escenario B+C es el que más se justifica desde el punto de vista económico.

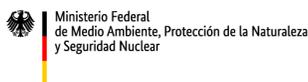


Algo positivo a anotar, es que bajo este esquema los posibles financiadores ya existen de acuerdo con las herramientas normativas para acceder a recursos de financiación. Sin embargo, lo que no está asegurado desde el punto de vista normativo, es que los recursos del incentivo se inviertan en la reconversión productiva sostenible vía el aprovechamiento de las palmas amazónicas; este aspecto entrará en las recomendaciones de política. Aun así, se considera que los esquemas de PSA son una proxy para estimar el costo de política, porque el Plan Nacional de Desarrollo los contempla como un instrumento de conservación y transformación productiva sostenible.

Tabla 7 CBA para incentivo de PSA de reconversión productiva. Fuente: Cálculos propios – Documento de Análisis de Escenarios

INTERESADO DIRECTO O INDIRECTO	NOMBRE DEL INSTRUMENTO	DESTINACIÓN	ENTIDAD QUE GESTIONA RECURSOS	APLICACIÓN
GOBERNACION DEL DEPARTAMENTO DEL CAQUETA ALCALDIAS DE LOS MUNICIPIOS DE LA CUENCA DEL RIO ORTEGUAZA	1% de los ingresos corrientes de los municipios y departamentos Artículo 111 Ley 99/93 Artículo 210 Ley 1450/11 Decreto 1007/18	Adquisición y mantenimiento de zonas que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales o para financiar esquemas de Pago por Servicios Ambientales.	Departamentos y Municipios.	Proyectos de inversión en el marco de los planes de cofinanciamiento entre las autoridades ambientales y las entidades territoriales de que trata el artículo 108 de la Ley 99 de 1993.
CORPORACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL NORTE Y EL ORIENTE AMAZONICO - CDA -	Tasa por Utilización de Aguas Artículo 43 Ley 99/93 Artículo 25 Ley 1930/18 Decreto 155/04 Decreto 1155 de 2017 Resolución 1571/17	a) En las cuencas con POMCA, se destinarán a las actividades de protección, recuperación y monitoreo del recurso hídrico. b) En las cuencas declaradas en ordenación, se destinarán a la elaboración del POMCA. c) En ausencia de las condiciones establecidas en los literales a) y b), se destinarán a actividades de protección y recuperación del recurso hídrico.	Autoridades Ambientales	Las autoridades Ambientales deben incorporar estos proyectos en el marco de los planes de acción del POMCA.

Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania



CORPORACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL NORTE Y EL ORIENTE AMAZONICO - CDA -	Porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad Inmueble Artículo 44 Ley 99/93 Decreto 1339/94	Ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.	Corporaciones Autónomas Regionales Y DE Desarrollo Sostenible.	Proyectos de inversiones en el marco de los planes ambientales regionales y municipales.
EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DE FLORENCIA SERVAF S.A.	Inversiones Ambientales adicionales de los prestadores de servicios públicos. Decreto 1207/18 Resolución 874/18 Resolución 907/19 Compensación por concesión de agua.	Inversiones Ambientales adicionales que pueden ser incorporadas en las tarifas de acueducto, son optativas y complementarias. Estas inversiones pueden ser compra y aislamiento de predios, Proyectos para la recarga de acuíferos, Restauración y Protección de zonas de rondas de cuencas y zonas abastecedoras de agua, Monitoreo del Recurso hídrico, Pagos por servicios ambientales por regulación y oferta hídrica.	Empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.	Las inversiones ambientales deben ser identificadas y diseñadas para ser incorporadas en la estructura tarifaria.

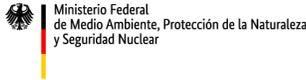
Es importante tener en cuenta que los PSA son de diversos tipos, y que ellos pueden tener como objetivo pagar por áreas o pagar por productos y que pueden ser esquemas de carácter público o carácter privado. En este estudio, se privilegia el PSA en el sentido expuesto por la reglamentación¹², basado en áreas como estrategia directa de conservación, regeneración y reconversión productiva hacia la sostenibilidad, sin embargo, este aspecto no es óbice para considerar futuros PSA como sobreprecio a los frutos amazónicos bien por su origen sostenible o posteriormente si se desarrollan esquemas de certificación.

Teniendo en cuenta, que el país desarrolló el corpus normativo para la implementación de este instrumento, así como identificación de fuentes de financiación del instrumento pero éste requiere seguridad jurídica en cuanto a la tradición del predio y el adecuado tamaño predial (evitando el fraccionamiento antieconómico del que habla la ley 160 de 1994 sobre mercado de tierras) es un *desafío* para la política pública su adecuada implementación. En síntesis, la implementación del PSA requiere el alineamiento con políticas transversales que no son completamente de competencia de las autoridades ambientales. Por tanto, es necesario un esfuerzo de articulación que trabaje en dos sentidos:

1. Los predios que tengan un alto potencial para PSA y que no estén formalizados deberán ser atendidos prioritariamente por las entidades encargadas de las tierras en el país (Agencia Nacional de Tierras).

¹² El Decreto Ley 870 de 2017 definió el pago por servicios ambientales como un incentivo económico en dinero o en especie que reconocen los interesados de los servicios ambientales a los propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa mediante la celebración de acuerdos voluntarios.

Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania



2. Identificar los predios que formalizados que sean potencialmente atractivos para PSA.

De otro lado, los *riesgos* identificados están relacionados con la ocupación de los predios objeto de PSA por actividades productivas en detrimento de las áreas de conservación, restauración o regeneración. Sobre este aspecto conviene analizar con mayor detenimiento el tipo de predio de acuerdo con su tamaño para diseñar proyectos PSA a la medida del productor.

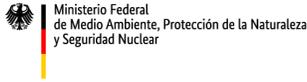
Se sugiere que en el caso de los latifundios o predios con extensiones sustancialmente mayores a la Unidad Agrícola Familiar (UAF) el PSA actúe como ingreso complementario y se aplique preferencialmente a fomentar la reconversión del modelo productivo hacia alternativas de conservación, restauración o incluso hacia sistemas agroforestales sostenibles como se plantea en el Modelo de Ordenamiento Territorial de la Amazonía (MOTRA)¹³ y en los predios de menor tamaño el incentivo establezca un arreglo combinado (en dinero y especie) que permita destinar áreas a la conservación sin penalizar en el corto plazo, el sustento familiar.

Como gran *limitación* para la implementación de los PSA se identifica la deficiente o errada interpretación de la norma, especialmente de las normas productivas vs ambientales (por ejemplo, en el país fue recurrente la interpretación sobre la explotación del predio de las 2/3 partes del predio baldío para que pudiera ser titulado, esto llevó a que los ocupantes / colonizadores deforestaran grandes extensiones para establecer alguna muestra de ocupación productiva, por ejemplo pastos, cercas, etc.) y la creciente tendencia al establecimientos de nuevos sistemas productivos, algunas veces con falsas expectativas de mercado. Un mecanismo para superar esta limitación reposa en la conciliación del corpus normativo ya explicado y la armonización con el SNIA.

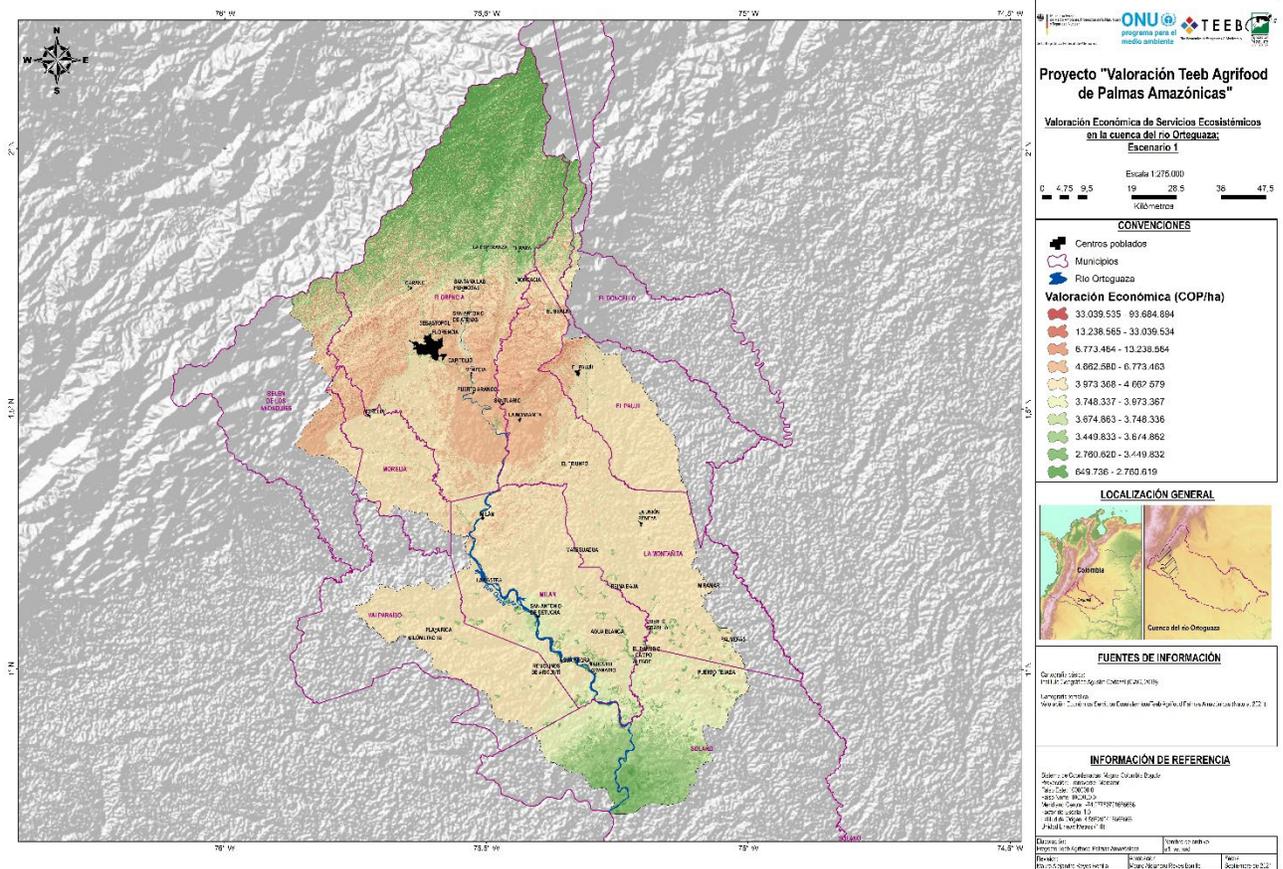
Finalmente, del análisis realizado sobre el contexto de los PSA en el país y su aplicación en la Cuenca, y una vez evidenciadas los desafíos, riesgos y limitaciones este informe destaca el gran potencial de aplicación del instrumento (cuyos detalles pueden consultarse en el documento técnico soporte) ya que en la Cuenca predominan los predios propios en donde puede implementarse el marco normativo y las herramientas ya disponibles (marco normativo, manuales, prototipos, etc.). Como resultado de este trabajo se evidencia de forma espacial los lugares con mayor potencial económico por sus servicios ecosistémicos y donde los PSA tendrían un mayor costo beneficio.

¹³ Lineamiento 4 del MOTRA propone: promover la reconversión del modelo extractivista y el fortalecimiento de las alternativas productivas con características sostenibles y generadoras de bienestar

Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania

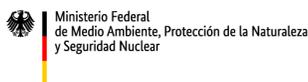


Mapa 1

Fuente: Elaboración propia

En este sentido, este proyecto provee información sobre el costo de implementación de PSA hídricos en la zona, información relativa que puede servir de referencia para las autoridades ambientales y para las administraciones locales con miras a su incorporación en los presupuestos públicos de próximas vigencias. Esta información también es un referente clave para analizar la disponibilidad a pagar por parte de la empresa privada interesada en realizar compensaciones en la Cuenca o desde el punto de vista del oferente del servicio, le ayuda a decidir sobre su disponibilidad a aceptar un pago determinado.

Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania



Adicionalmente, es importante destacar que los PSA pueden ser aplicados a diversos servicios ecosistémicos y que si bien los pagos por servicios ambientales para la conservación de cuencas hidrográficas generalmente promueven la conservación y/o rehabilitación de bosques en la parte alta de las cuencas, otros servicios deben ser explorados con mayor profundidad para generar herramientas propias, por ejemplo **diseño de proyectos tipo** para:

- Belleza escénica o paisajística
- Biodiversidad
- Carbono
- Captación o fijación de carbono
- Reducción de emisiones de CO2 por deforestación y degradación (REDD)

Sobre la metodología para formulación de proyectos, esta debe ser incluyente de tal forma que sea una metodología que responda a los intereses, conocimientos y capacidades de la diversidad de grupos poblacionales de la Cuenca como campesinos e indígenas.

Capital Humano: Educación y empleo

Estos componentes del capital humano son relevantes no solamente para el bienestar humano y para crear condiciones habilitantes y facilitadoras del desarrollo sino para evidenciar, en el corto plazo, el impacto positivo del fomento de las actividades de la cadena de valor como medida de recuperación post pandemia.

Sobre la educación, si bien es requerido que la intervención estatal presente una oferta adecuada territorialmente y con oportunidad de tal forma que las disparidades regionales en los ciclos de educación básica, media y vocacional sean menores con relación al centro del país, es también urgente que la extensión rural como servicio público sea una realidad. Sobre el primer aspecto, se requiere el diseño y financiación de programas para mejorar la infraestructura educativa, de acuerdo con los usos y costumbres territoriales, así como cualificar la formación de docentes, maestros e instructores con nuevos conceptos del desarrollo como nueva ruralidad, dimensión ecosistémica, economía circular, bioeconomía, entre otros. Se entiende que esta acción debe ser planificada a mediano y largo plazo.

Sobre la extensión rural, se recomienda hacer difusión y capacitación en las diferencias entre asistencia técnica y extensión rural¹⁴ no solamente a la comunidad en general sino a la institucionalidad pública y privada. Mediante la extensión rural se pueden obtener

¹⁴ Según la Ley 1876 de 2017, la Extensión Agropecuaria es un proceso de acompañamiento mediante el cual se gestiona el desarrollo de capacidades de los productores agropecuarios, su articulación con el entorno y el acceso al conocimiento, tecnologías, productos y servicios de apoyo; con el fin de hacer competitiva y sostenible su producción al tiempo que contribuye a la mejora de la calidad de vida familiar. Por lo tanto, la extensión agropecuaria facilita la gestión de conocimiento, el diagnóstico y solución problemas, en los niveles de la producción primaria, la postcosecha, y la comercialización; el intercambio de experiencias y la construcción de capacidades individuales, colectivas y sociales. Para tal efecto, la extensión agropecuaria desarrollará actividades vinculadas a promover el cambio técnico en los diferentes eslabones que constituyen la cadena productiva, la asesoría y acompañamientos a productores en acceso al crédito, formalización de la propiedad entre otros.

Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania



resultados a más corto

plazo y esto podría lograrse a través del trabajo articulado para incluir en los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) los desarrollos relacionados con los frutos amazónicos.

En cuanto al empleo, cada una de las acciones antes planteadas, involucran en sí mismas procesos de formación y generación de empleo de calidad, en donde lo deseable es que la ocupación que se derive de cada eslabón de la cadena cumpla con las condiciones de trabajo decente emitidas por la Organización Internacional de Trabajo consistentes en:

- respeto y vigencia de los derechos fundamentales en el trabajo;
- extensión de la protección y seguridad social;
- creación de empleos decentes; y
- reforzamiento del diálogo tripartido, trabajador, empleador, gobierno.

Capital Social: uso adecuado de la tierra y asociatividad

Para mejorar el capital social y mitigar los posibles impactos negativos que se deriven del desarrollo de la cadena de valor, especialmente en los eslabones de transformación, la estrategia de empresas Ancla es significativa como gestoras de la asociatividad, aspecto que se vio afectado en algunos escenarios en donde el énfasis dominante fue el desarrollo industrial.

Igualmente se debe recordar que el país cuenta con lineamientos de asociatividad rural¹⁵ que deben ser difundidos, adaptados y apropiados.

Capital Construido: vías y crédito

La conectividad rural se considera una de las principales brechas del desarrollo que inciden sobre la competitividad territorial, si bien como se evidenció en el análisis de los escenarios, ni en el más optimista se alcanzaría un nivel adecuado de vías, este informe recomienda:

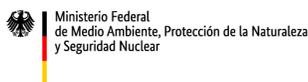
- Incorporar en el Plan Maestro de Transporte Intermodal el diseño de vías rurales de bajo impacto con materiales propios de la zona, previo el diseño de la red vial más eficiente.
- Mejorar los lineamientos técnicos y financieros del kit territorial para la formulación de los planes de desarrollo departamental y municipal, en el componente de infraestructura de transporte.
- Realizar ejercicios de benchmarking para evaluar la viabilidad de adaptar modelos rurales exitosos en el espacio rural¹⁶.

En cuanto al crédito, se afirma que un buen crédito no salva un mal proyecto por lo que una condición habilitante para el acceso a recursos debe estar relacionada con la creación de

¹⁵ Consultado en línea [<https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Rutas-para-la-asociatividad-rural-en-Colombia.aspx>]

¹⁶ Por ejemplo el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Rural en Perú disponible en línea: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Lecciones-aprendidas-en-PROVIAS-Rural-\(Per%C3%BA\)-y-pautas-para-dise%C3%B1ar-operaciones-de-infraestructura-rural.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Lecciones-aprendidas-en-PROVIAS-Rural-(Per%C3%BA)-y-pautas-para-dise%C3%B1ar-operaciones-de-infraestructura-rural.pdf)

Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania



capacidades locales para

la formulación de proyectos con alto potencial de éxito, sugerencia que se une a lo ya expresado con relación a los proyectos tipo.

Específicamente y dado el buen nivel de colocación de crédito en el sector agropecuario, es ideal que los negocios asociados a los PNMB sean beneficiarios del sector agropecuario, lo cual se lograría con la inclusión de este rubro en el ámbito de competencias del sector agropecuario como se propuso en la sección de Metodologías – soportes técnicos para la toma de decisiones de este informe.

Una vez realizada dicha incorporación, se debe desarrollar un paquete tecnológico apropiado para acceder a las líneas de crédito de FINAGRO o el Banco Agrario, de acuerdo con lo expuesto en las recomendaciones para el fomento de la cadena de valor.

3. MENSAJE FINAL

En este contexto, se considera que el espectro de políticas aplicables al territorio y derivadas de los distintos ámbitos territoriales deben considerar especialmente el impulso hacia sistemas de producción diseñados e implementados a la medida de los ecosistemas los cuales resultan más viables y rentables, así como la combinación de actividades en el predio productivo que tiendan hacia la recuperación de los ambientes degradados con coberturas de la mayor similitud posible a las naturales como especies forestales amazónicas, palmares, etc. en el mediano plazo para no solo detener la deforestación sino recuperar y repotenciar los servicios ecosistémicos.

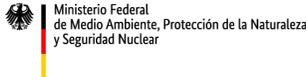
En cualquier circunstancia, el reto es desestimular la pérdida de coberturas boscosas en las cuales se alojan especies de importancia sociocultural como las palmas amazónicas a partir del robustecimiento de la cadena de valor de PNMB evidenciando una potencial rentabilidad y competitividad que puede ser comparable a los sistemas productivos existentes. Un reto complementario es la incorporación de buenas prácticas productivas a los sistemas ya existentes y la maximización de la efectividad de los instrumentos económicos para la conservación como los PSA.

Por lo anterior, y una vez identificadas y validadas las recomendaciones de política se hace necesario realizar un ejercicio sintético para analizar su viabilidad y ruta de gestión, para la cual deberán desarrollarse criterios específicos y aplicar técnicas como el abaco de régnier que permita, entre un conjunto de rutas posibles, identificar la más eficiente.

En síntesis, y teniendo en cuenta lo consignado en la Ley de innovación agropecuaria, las políticas deben considerar los siguientes enfoques:

- Enfoque territorial. Las acciones, instrumentos y estrategias se ejecutarán reconociendo la diversidad biológica (interacción suelo – ambiente - organismos vivos), y las especificidades geográficas, sociales, económicas, étnicas y culturales de los territorios.
- Enfoque diferencial. Las acciones y estrategias se ejecutarán de manera diferenciada, reconociendo que las personas tienen características particulares en

Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania



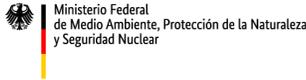
razón de su edad, género, etnia, situación de discapacidad, ingreso y/o nivel patrimonial o cualquier otra condición especial.

- Enfoque de asociatividad. Las acciones y estrategias se ejecutarán de manera preferencial para actores que pertenezcan a formas organizacionales y asociativas.

Bibliografía

- Banco de la República. (2020). Diferencias regionales del impacto económico del aislamiento preventivo por el COVID-19 : estudio de caso para Colombia. Cartagena de Indias. Obtenido de https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9861/DTSERU_290.pdf?sequence=7&isAllowed=y
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). La tierra no basta. Colonización, baldíos, conflicto y organizaciones sociales en el Caquetá. Bogotá.
- Congreso de Colombia. (2017). Ley No. 1876 de 2017. Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.
- Fundación Natura. (2021). Informe de consultoría No. 1 Componente Análisis de Política. Proyecto TEEBAgrifood palmas amazónicas. Bogotá.
- Fundación Natura. (2021). Informe de consultoría No. 3 Componente Análisis de Política. Proyecto TEEBAgrifood palmas amazónicas. Bogotá.
- García, M., Charry, A., Matthias, J., Hurtado, J. J., Rosas, G., Ramírez, U., . . . Quintero, M. (2018). Estrategia sectorial de la cadena de productos no maderables del bosque en Caquetá, con enfoque agroambiental y cero deforestación. Publicación CIAT No. 455, Cali. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10568/92042>
- Gobernación del Caquetá. (2009). Plan regional de competitividad Caquetá visión 2032. Florencia. Obtenido de <https://www.caqueta.gov.co/estudios-e-investigaciones/plan-regional-de-competitividad>
- Hernández, A. (2019). Investigación sobre gobernanza y territorio. Ejes temáticos, propuesta de marco analítico y resultados. Universidad de los Andes. Cider. Boletín 115. Obtenido de <https://cider.uniandes.edu.co/es/boletines/boletin-115/investigacion-gobernanza-territorio-ejes-tematicos-propuesta-marco-analitico-resultados>
- IDEAM. (2020). Resultados de monitoreo deforestación 2019. Presentación en power point. Obtenido de <http://www.ideam.gov.co/documents/10182/105413996/presentacionbalancedeforestacion2019/7c9323fc-d0a1-4c95-b1a1-1892b162c067#:~:text=El%20departamento%20con%20mayor%20disminuci%C3%B3n,con%20cerca%20de%2016mil%20ha.&text=Page%207-,,cerca%20de%208%20mil%20h>
- Malamud, M. (Abril de 2018). Economías ilícitas en la Amazonía: un desafío para la gobernabilidad en Perú, Brasil y Colombia. Globalización, Competitividad y Gobernabilidad, 12(1), 34-47. doi:10.3232/GCG.2018.V12.N1.01

Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania



Mincomercio. (2021).

Perfil económico departamento del Caquetá. Bogotá: Oficina de Asuntos Económicos. Obtenido de

<https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=5f834ed5-8943-4317-897d-9b047844ceb2>

Schwartz, P. (1996). The Art of the Long View: Planning for the Future in an Uncertain World. (Currency, Ed.) Reprint.

Páginas Web consultadas

<https://espanol.doingbusiness.org/es/data/exploreeconomies/colombia/sub/florencia>
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SIG/M-CA-06%20Manual%20metodo%20elaboraci%20elaboraci%20Doc%20Conpes.pdf>
<https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Rutas-para-la-asociatividad-rural-en-Colombia.aspx>
[https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Lecciones-aprendidas-en-PROVIAS-Rural-\(Per%C3%BA\)-y-pautas-para-dise%C3%B1ar-operaciones-de-infraestructura-rural.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Lecciones-aprendidas-en-PROVIAS-Rural-(Per%C3%BA)-y-pautas-para-dise%C3%B1ar-operaciones-de-infraestructura-rural.pdf)
<http://www.humboldt.org.co/es/i2d/item/533-valoracion-integral-de-la-biodiversidad-y-los-servicios-ecosistemicos>