

## LA GOBERNABILIDAD Y LA GOBERNANZA EN LA PLANIFICACIÓN MULTI-ACTOR PARTICIPATIVA DE LA CARRETERA MARGINAL DE LA SELVA

### Authors:

Rodrigo Botero García: Zootecnista de la Universidad Nacional (Bogotá, Colombia), con Maestría en Desarrollo Sostenible de Sistemas Agrarios, Ciencias Agrarias y Ambientales de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia). Director Ejecutivo de la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible – FCDS. [rbotero@fcds.org.co](mailto:rbotero@fcds.org.co).

Maryi Adriana Serrano: Ingeniera Forestal de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (Bogotá, Colombia), con Maestría en Ciencias Forestales con énfasis en Manejo de Recursos Forestales de la Universidad de Chile (Santiago de Chile, Chile). Coordinadora de Proyectos de la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible – FCDS. [mserrano@fcds.org.co](mailto:mserrano@fcds.org.co).

### Introducción

En Colombia, la región amazónica cubre un total de 484.909 km<sup>2</sup>, que representan el 42.3 % del área continental nacional y el 6.8% del gran bioma amazónico. La región incluye sectores transicionales con regiones vecinas (Andes y Orinoquía), y se localiza en los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés, y parcialmente en Meta, Vichada, Nariño y Cauca (Figura 1), con predominancia de áreas protegidas y territorios indígenas que ocupan más del 45% de la Amazonía y representan las zonas más preservadas de la región.

Figura 1.

Actualmente, la Amazonía colombiana está siendo objeto de fuertes presiones, de manera tal que cinco de los nueve focos principales de deforestación en Colombia se concentran allí, es así, que para el año 2018 la región concentró el 70.1% de la deforestación total del país, focalizada principalmente en tres departamentos: Caquetá, Meta y Guaviare, en la zona conocida como “Arco Noroccidental Amazónico” (ANA). En el 2019, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) identificó como las causas directas de la deforestación en orden de importancia: 1) Praderización, 2) Cultivos de uso ilícito, 3) Malas prácticas de ganadería extensiva, 4) Extracción ilícita de minerales, 5) Infraestructura de transporte no planificada, 6) Ampliación de la frontera agrícola, y 7) Tala ilegal. Un estudio de la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible - FCDS (2019) documenta como la apropiación privada de tierras públicas constituye una de las causas más importantes de deforestación, una actividad que se desarrolla por agentes con capital y efectivo para realizar la apertura de grandes claros (algunos incluso superiores a 300 ha) que no son explotados económicamente, sino que sólo se praderizan para acumular tierra.

Según González *et al.* (2018), el análisis general del patrón de deforestación causado por la expansión de infraestructura vial en las regiones con mayor área de bosques naturales indica que en la Amazonía el 43% de la pérdida de bosque entre 2005 y 2015 se ubicó a menos de 1 km de una carretera. Diversos tipos de vías se construyen en forma permanente para conectar los espacios deforestados con los centros poblados, en la búsqueda de los pobladores de acceder a servicios sociales y a la atención del Estado, y de incrementar el valor de la tierra. En el mismo sentido, FCDS (2019) indica que el 93% de los abiertos por deforestación en Caquetá, Meta y Guaviare está a menos de 2 km de una vía de acceso, lo que es una clara evidencia de que a menor distancia a las vías mayor es el área deforestada. González *et al.* (2018) también señalan que en la región Amazónica no es usual que el desarrollo vial obedezca exclusivamente a procesos de planeación de las entidades territoriales, sino que muchas veces son los actores privados (legales e ilegales) quienes, siguiendo intereses particulares, intervienen en la construcción de vías; adicionalmente, indican que en el bioma Amazónico la dinámica de la deforestación tiende a estar asociada al crecimiento de las áreas previamente intervenidas, y está reforzada por la existencia de una red de vías de acceso informal y en continua expansión.

La situación antes mencionada contrasta con la importancia estratégica del ANA para la conectividad ecológica, al albergar un conjunto de paisajes y arreglos ecológicos complejos que configuran zonas de transición entre los ecosistemas andinos, la Orinoquía y la Llanura Amazónica, con presencia de una extensa franja selvática de baja altura en paisajes que combinan sabanas naturales y una abundante variedad de flora y fauna endémica o de distribución restringida, proveniente del Escudo Guayanés, la cordillera andina y los bosques Amazónicos propiamente dichos (WWF – FCDS, 2019). Su importancia ambiental y cultural también se refleja en el gran número de figuras de protección en ella existentes, incluyendo los Parques Nacionales Naturales (PN) Cordillera de los Picachos, Tinigua, Sierra de La Macarena y Serranía de Chiribiquete, cuatro Distritos de Manejo Integrado (La Macarena Norte, La Macarena Sur, La Macarena y Ariari Guayabero), una parte importante de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía (Ley 2 de 1959), además de una zona de reserva campesina y dos resguardos indígenas.

Con el fin de contribuir a definir estrategias que permitan garantizar la permanencia de estos flujos biológicos y ecológicos, la FCDS (2017) identificó los corredores ecológicos que mantienen actualmente la conexión entre los Andes, la Amazonía y la Orinoquía, correspondientes a parches de bosque o sabanas naturales conservadas que representan “vasos comunicantes” o “puentes” a pequeña escala y soportan procesos ecológicos básicos. Este análisis permitió definir que los corredores más importantes a nivel regional corresponden a los existentes entre el Área de Manejo Especial La Macarena (AMEM)<sup>1</sup> y el PN Serranía de Chiribiquete, entre los municipios de La Macarena y San José del Guaviare, considerando que el 90% de los mismos tiene menos de 0,5 km de ancho (corredores hilo) en su zona más crítica (Figura 2).

Figura 2.

La presencia de estos corredores ecológicos depende directamente de que no se consoliden y amplíen las carreteras ilegales construidas en la región, que como ya se mencionó se consideran puerta de entrada a otras causas y motores de deforestación, y en específico, de que exista una planificación del sector transporte que se articule con la vocación forestal del territorio. Es en este punto donde cobra mayor relevancia el proceso llevado a cabo por la FCDS en torno a la construcción del Proyecto vial de la Marginal de la Selva (PMS), que corresponde a uno de los proyectos priorizados en el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) de Colombia 2015 – 2035 como una de las vías estructurales del nivel nacional<sup>2</sup>, y considerado clave para la conectividad vial entre Venezuela, Colombia y Ecuador.

En efecto, para completar el PMS hace falta la construcción de algunos tramos entre los cascos urbanos de los municipios de La Macarena (Meta) y San José del Guaviare (Guaviare) (Figura 3), por lo que el Instituto Nacional de Vías (INVIAS)<sup>3</sup> contrató en el 2012 al Consorcio Metrovías Selva para la elaboración de los estudios ambientales y diseños definitivos de uno de estos tramos, como requisito para solicitar la licencia ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)<sup>4</sup> (FCDS, 2017). Metrovías Selva entregó los estudios ambientales y diseños definitivos en marzo de 2016, los cuales nunca

---

<sup>1</sup> El Área de Manejo Especial La Macarena (AMEM) fue declarada mediante el Decreto 1989 de 1989 como una Reserva de Manejo del país y está conformada por cuatro Parques Nacionales: Sierra de la Macarena, Tinigua, Cordillera de los Picachos, Sumapaz, y tres Distritos de Manejo Integrado: Ariari Guayabero, Macarena Norte y Macarena Sur (<http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2015/04/DECRETO-NUMERO-1989-de-1989.pdf>)

<sup>2</sup> <https://www.ani.gov.co/planes/plan-maestro-de-transporte-intermodal-22006>

<sup>3</sup> El Instituto Nacional de Vías – INVIAS es la Entidad encargada de ejecutar políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de infraestructura de la red vial carretera, férrea, fluvial y marítima de Colombia, y de generar resultados tendientes a solucionar necesidades de conectividad, transitabilidad y movilidad de los usuarios, contribuyendo a la competitividad del país.

<sup>4</sup> La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) es la entidad encargada en Colombia de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible del país.

fueron presentados a la ANLA debido a la decisión del gobierno colombiano de no llevar a cabo este proyecto dadas las implicaciones ambientales asociadas a su desarrollo<sup>5</sup>.

Este artículo incluye la relación de los actores vinculados al PMS, los impactos y conflictos socioambientales identificados, las acciones priorizadas y concertadas con cada uno de ellos hacia la gestión de los conflictos socioambientales asociados con su construcción, y los resultados obtenidos a la fecha. De igual forma, muestra cómo la articulación institucional y las gestiones realizadas por la FCDS, en el marco del proyecto “Iniciativa Ambiental para la Paz en Colombia - EPIC”, desarrollado en el marco de un Memorando de Entendimiento Técnico y Financiero con el U.S. Department of the Interior - USDOI y con recursos financieros de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), fueron determinantes para la formulación participativa y posterior implementación de acciones y estrategias hacia la resolución de los conflictos socioambientales existentes en la zona.

## **Etapas de la implementación del Plan Regional de Gestión Social y Ambiental**

La FCDS en el marco de la iniciativa EPIC elaboró en el año 2017 el Plan Regional de Gestión Social y Ambiental en el área de influencia del proyecto vial Marginal de La Selva - PRGMS, en un tramo entre la Macarena (Meta) y San José del Guaviare (Guaviare), cuyo enfoque estuvo sustentado en desarrollar el concepto de infraestructura verde vial (IVV)<sup>6</sup> y el Enfoque de Intervención Temprana (EIT)<sup>7</sup> para la prevención y gestión de los impactos y conflictos asociados al PMS en el tramo señalado. Es importante señalar aquí, que la implementación de los lineamientos de IVV y del EIT no se fundamenta exclusivamente en consideraciones técnicas, sino que también se soporta en el análisis de las condiciones de gobernabilidad y gobernanza en el territorio, en donde el trabajo colaborativo con los actores clave es determinante.

Con el propósito de asegurar que la formulación del plan incluyera la visión de los diferentes actores locales, regionales y nacionales relacionados con el PMS se siguieron cinco etapas diferenciadas, llevadas a cabo mediante el enfoque metodológico que se presenta a continuación. Vale la pena anotar que la formulación del PRGMS estuvo también acompañada del desarrollo de análisis técnicos detallados, cuyo alcance no se describe en este documento pero que constituyeron la base para entregar insumos oportunos a actores clave, generar alertas y soportar técnicamente el desarrollo del Plan.

### **1. Identificación y caracterización de actores**

Como primer paso para la elaboración del PRGMS se realizó un esfuerzo significativo en identificar los actores sociales clave (*stakeholders*) relacionados con el PMS y en categorizarlos conforme a su ámbito de actuación. La identificación y categorización de los actores se realizó a partir de: a) conocimiento y experiencia previa de los profesionales de la FCDS vinculados al ejercicio, b) recorridos de campo, c) reuniones con instituciones públicas en las ciudades de Bogotá y San José del Guaviare. Este proceso se acompañó también del desarrollo de entrevistas semi-estructuradas, aplicadas a los pobladores de las 15 veredas del área de influencia del PMS y a funcionarios de las entidades clave de la región, las cuales también fueron usadas para definir los diferentes intereses de los actores conforme a su rol.

---

<sup>5</sup> <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/la-carretera-marginal-de-la-selva-no-se-va-a-hacer-presidente-santos-191902#:~:text=Presidente%20Santos%20asegura%20que%20no,regi%C3%B3n%20m%C3%A1s%20deforestada%20de%20Colombia.>

<sup>6</sup> La IVV corresponde a la infraestructura que a lo largo de todas sus etapas, desde la misma instancia de planeación estratégica sectorial, y durante su planeación, construcción, operación, intervención y desmantelamiento, integra consideraciones ambientales, sociales, tecnológicas y de ingeniería para evitar, mitigar y corregir los potenciales impactos ambientales negativos que genera este tipo de proyectos, sean directos, indirectos, sinérgicos y acumulativos, generando un balance ambiental neto positivo.

<sup>7</sup> El EIT corresponde a un aproximación conceptual, analítica y práctica que resalta los beneficios de incorporar en cada una de las instancias de la concepción, planeación y ejecución de proyectos, y de la forma más oportuna posible, conceptos, instrumentos y la mejor información disponible para apoyar la toma de decisiones.

<sup>8</sup> El documento definitivo de lineamientos de IVV fue publicado en julio de 2020 por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Transporte, con el apoyo de FCDS y WWF Colombia. El EIT hace parte de estos lineamientos y se constituye en un elemento transversal a las fases de concepción, planeación y ejecución de proyectos de transporte.

## **2. Identificación de impactos y conflictos socioambientales**

Con el propósito de identificar los impactos relacionados con el PMS, y definir los conflictos socioambientales asociados, se procedió en primer término a realizar una conceptualización de qué se entiende por “impactos” y “conflictos socioambientales”, para luego proceder con los siguientes pasos:

- 2.1. Revisión de la información secundaria existente y análisis de contexto del área objeto del Plan, mediante la recopilación y evaluación de literatura especializada, información oficial, legislación y prensa.
- 2.2. Desarrollo de entrevistas semi-estructuradas con pobladores locales (campesinos y colonos) y funcionarios de instituciones públicas, con el propósito de entender las formas de apropiación social del territorio, reconstruir el contexto institucional, y establecer fortalezas, oportunidades y retos en lo local.
- 2.3. Implementación de talleres participativos para identificar y priorizar impactos y conflictos socioambientales actuales y potenciales asociados al PMS. Para el desarrollo de estos talleres se identificó con las comunidades locales los elementos clave de cuatro componentes del territorio: Natural, Humano, Social y Físico, para luego definir conjuntamente los impactos directos e indirectos que el PMS podría generar en cada uno de ellos. Una vez identificados estos impactos se realizó en forma participativa su valoración, bien sea positiva o negativa, se definió su importancia: Máxima (3), Media (2), Mínima (1) o Nula, se estableció con cuáles conflictos estaban relacionados, y se realizó colectivamente un ejercicio de priorización para su gestión.
- 2.4. Sistematización de la información colectada mediante la consolidación de: i) una matriz con la información dividida en categorías de análisis, ii) una línea de tiempo con los hitos identificados en entrevistas, talleres y fuentes secundarias.
- 2.5. Evaluación de la interacción entre los impactos a partir del desarrollo de una matriz de Vester, y categorización de los mismos en acumulativos, sinérgicos o críticos.

## **3. Análisis de la gobernanza**

Con el propósito de elaborar el planteamiento estratégico hacia la resolución de los conflictos socioambientales definidos, se realizó también un análisis de las condiciones de gobernabilidad estatal y gobernanza comunitaria del territorio a partir del conocimiento del equipo técnico, la línea de tiempo previamente elaborada (con los hitos identificados en entrevistas y talleres) y la revisión de fuentes secundarias. A partir de esta información se elaboró un documento con la “historia de la colonización campesina” y se definieron los elementos clave de gobernabilidad estatal y gobernanza que permitieran, como se mencionó previamente, la posibilidad de diseñar e implementar efectivamente una estrategia para tramitar los impactos y conflictos socioambientales asociados con el PMS.

## **4. Definición de estrategias**

Para la definición de las estrategias y acciones necesarias para tramitar y/o prevenir los conflictos socioambientales relacionados con el PMS se realizaron talleres con los miembros de las Juntas de Acción Comunal (JAC) de las veredas pertenecientes al área de influencia del PMS, los cuales se enfocaron en formular un planteamiento estratégico hacia la resolución de dichos conflictos, con base en los roles y acciones de cada uno de ellos, incluyendo estrategias hacia la regularización de la tenencia de la tierra, el uso sostenible del territorio y la implementación de consideraciones de IVV en los proyectos viales de la región Amazónica.

El proceso de construcción conjunta de las estrategias de gestión quedó plasmado tanto en Planes de Desarrollo Sostenible Veredales como en el Plan Regional de Gestión Social y Ambiental. La participación de las comunidades se aseguró mediante la aplicación de la metodología de Enfoque Territorial Participativo (CAF, 2010), que permitió analizar las distintas situaciones y realidades de la población, reconociendo y respetando la autonomía de los territorios y reconociendo sus diferencias y similitudes, para poder consensuar un proyecto común, en donde lo local emerge como el principal elemento de convergencia.

Este enfoque ha sido probado en diferentes contextos, en los cuales se ha convertido en un instrumento eficaz de desarrollo y mejoramiento del capital o patrimonio social en comunidades vulnerables, como las existentes en el área de estudio. Con este enfoque también se propicia la articulación de recursos e iniciativas, se mejora la gobernabilidad y se aumenta el nivel de autoestima de las poblaciones y sus líderes, por su reconocimiento como actores claves de su propio desarrollo.

## **5. Articulación institucional**

Como un trabajo transversal a la construcción del Plan se entregaron informes técnicos a las entidades relacionadas con el PMS, con las que se definieron alianzas previas de trabajo conjunto, y se propició la generación de espacios de discusión y análisis a nivel local y regional. En estos espacios se presentaban los resultados obtenidos, se generaban alertas, y se definían acuerdos de trabajo conjunto.

Un esfuerzo importante lo constituyó el proceso de incidencia política y la estructuración de un plan inter-agencial con las instituciones públicas del nivel nacional y regional asociadas con la implementación del PMS, como una forma de asegurar que los resultados del PRGMS tuviesen en realidad un impacto positivo en la protección de los corredores ecológicos entre los Andes, la Amazonía y la Orinoquía, y en general en la conservación y el uso sostenible de la región en su conjunto.

Este proceso de incidencia se realizó mediante reuniones periódicas de análisis y discusión con actores institucionales de alto nivel, pertenecientes al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), el Ministerio de Transporte (MT), la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Parques Nacionales Naturales (PN), la autoridad ambiental regional (CDA), el Departamento Administrativo de Planeación Nacional (DNP), y la Gobernación del Departamento del Guaviare, de manera tal de exponer claramente las implicaciones ambientales y sociales asociadas con la construcción del PMS y elevarlas a altas instancias de toma de decisiones.

Así mismo, este proceso se basó en algunos casos en la constitución de acuerdos formales que permitieran desarrollar líneas de trabajo conjunto, y también coadyuvaran a la implementación del PRGMS, dirigidas a: i) Mitigar impactos ambientales, ii) buscar su prevención (e. g. la construcción de los lineamientos de IVV), y iii) definir medidas de compensación (e. g. el apoyo a la CDA en la creación de áreas protegidas regionales y a Parques Nacionales en la ampliación del Parque Nacional Serranía de Chiribiquete).

De otra parte, en los espacios de análisis con las entidades claves de orden local y nacional también se presentaron los Planes de Desarrollo Sostenible Veredales y el Plan Regional de Gestión Social y Ambiental, algunas veces con participación de las comunidades locales. Estos escenarios de encuentro entre sociedad civil y gobierno permitieron también priorizar las líneas estratégicas del Plan hacia gestionar conflictos que afectan la calidad de vida de las comunidades y la integridad de los ecosistemas.

## **Resultados**

El procedimiento metodológico antes citado permitió fortalecer la participación de los actores clave asociados con el PMS, en el diseño e implementación de estrategias y acciones que permitieran gestionar adecuadamente los impactos y conflictos socioambientales relacionados con su construcción. A continuación, se describen brevemente los resultados obtenidos en cada una de las etapas desarrolladas para este propósito.

### **1. Identificación y caracterización de actores**

En Colombia, el proceso de planeación y ejecución de un proyecto vial implica la convergencia de actores de diversa índole, algunos de ellos asociados a la fase de planeación y/o a las etapas de diseño, operación, seguimiento y monitoreo, cuya participación es esencial tanto para realizar los análisis correspondientes como para definir las estrategias hacia su gestión.

En la Tabla 1 y en la Figura 4 se presentan los actores clave que fueron identificados para participar en la formulación del PRGMS, incluyendo tanto su descripción como la forma en que ocurrió su participación. Para la identificación de los “actores que habitan y usan el territorio” se realizaron recorridos de campo, mediante los cuales se dio inicio al acercamiento y presentación de los objetivos de trabajo, siendo el primer momento para reconocer a su vez sus percepciones y visiones propias.

Con este paso se avanzó en la construcción de confianza, elemento necesario para abordar el análisis del territorio desde su patrimonio, la identificación de los impactos y su valoración, la identificación y análisis de conflictos socioambientales, y la construcción de una visión común que posibilitara la definición de consensos sobre el desarrollo veredal, el manejo de impactos, y la estrategia de resolución de conflictos.

**Tabla 1. Actores vinculados a la formulación del Plan Regional de Gestión Social y Ambiental en el área de influencia del proyecto vial Marginal de La Selva - PRGMS**

Actor	Tipo de Actor	Descripción	Participación
Ministerio de Transporte - MT	Nacional	Es el encargado de formular las políticas del Gobierno Nacional en materia de transporte e infraestructura, incluyendo la elaboración del proyecto del plan sectorial de transporte e infraestructura y el plan maestro de transporte intermodal, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y las entidades que conforman el sector de Transporte.	Miembro de la mesa técnica de la agenda interministerial, entre los Ministerio de Ambiente y Transporte. Participación en espacios periódicos de análisis y discusión alrededor del PMS.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS	Nacional	Es el rector de la política ambiental en Colombia, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y definir políticas y regulaciones frente al ambiente y los recursos naturales renovables, a fin de asegurar el desarrollo sostenible. Apoya a las demás entidades estatales en la formulación de políticas públicas que tengan implicaciones ambientales y a establecer los criterios ambientales a ser incorporados en la formulación de políticas sectoriales.	Miembro de la mesa técnica de la agenda interministerial, entre los Ministerio de Ambiente y Transporte. Participación en espacios periódicos de análisis y discusión alrededor del PMS.
Instituto Nacional de Vías – INVIAS	Nacional	Es una agencia adscrita al Ministerio de Transporte cuyo objeto es ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación, correspondiente a los proyectos de infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial y marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte.	Miembro de la mesa técnica de la agenda interministerial, entre los Ministerios de Ambiente y Transporte. Participación en espacios periódicos de análisis y discusión alrededor del PMS.
Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA	Nacional	Se encarga de que las actividades, proyectos u obras sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa. Además de apoyar la elaboración de reglamentación en materia ambiental, otorga o niega y realiza seguimiento a las licencias, permisos y trámites ambientales de su competencia.	Miembro de la mesa técnica de la agenda interministerial, entre los Ministerio de Ambiente y Transporte. Participación en espacios periódicos de análisis y discusión alrededor del PMS.
Parques Nacionales Naturales	Nacional	Es la entidad encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.	Participación en talleres. Elaboración de Planes de Desarrollo Sostenible Veredales.
Corporaciones Autónomas Regionales	Regional	Son entes corporativos de carácter público encargados de administrar dentro del área de su jurisdicción el ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible. Una de sus funciones es otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales o el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente.	Participación en espacios periódicos de análisis y discusión alrededor del PMS.
Entidades Territoriales	Regional y local	Tienen competencias en materia de infraestructura vial, lo que implica apropiar los recursos presupuestales que se requieran para su conservación, rehabilitación y	Participación en espacios periódicos de análisis y discusión alrededor del PMS.

(departamento, municipios)		mantenimiento, así como lo relativo a la planeación de su respectiva infraestructura de transporte (Planes viales departamentales y municipales).	
Actores que habitan y usan el territorio	Local	Corresponden a los pobladores de las veredas asociadas con el PMS, incluyendo organizaciones sociales de base, Juntas de Acción Comunal (JAC), Asociaciones de JAC y Organizaciones gremiales.	Participación en talleres. Elaboración de Planes de Desarrollo Sostenible Veredales.

El análisis realizado permitió identificar que los intereses de cada uno de estos actores muchas veces se contraponen, situación que se suma a la convergencia en el territorio de muchos más actores que los que se citan en la anterior tabla. En esa medida, el análisis llevado a cabo durante la formulación del Plan permitió diferenciar los siguientes grupos, definidos conforme a sus intereses: (i) los campesinos sujetos de reforma agraria que necesitan la titulación para poder acceder a créditos y subsidios y para poder heredar la tierra a sus hijos; ii) los acumuladores, especuladores y cultivadores de coca, para quienes la falta de control efectivo por parte del Estado posibilita la apropiación y uso indebido de tierras; (iii) las entidades municipales, departamentales y nacionales buscan ejercer la gobernabilidad, aumentar el recaudo fiscal y hacer inversiones en infraestructura; (iv) las entidades encargadas del desarrollo del sector de infraestructura a nivel nacional, regional y local, cuyo interés es implementar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial y garantizar la conectividad; (v) las entidades encargadas de administrar y adjudicar las tierras de la Nación; (vi) las autoridades ambientales, quienes deben propender por la protección del ambiente y controlar la expansión de la frontera agrícola, pero a la vez propiciar el desarrollo sostenible, vii) los grupos armados ilegales, para quienes la falta de gobernabilidad del Estado posibilita el control territorial que detentan en el área.

## 2. Identificación de impactos y conflictos socio-ambientales

Para efectos del PRGMS, y conforme a lo dispuesto en la legislación colombiana, se consideró que un impacto ambiental es “Cualquier alteración en el medio ambiental biótico, abiótico y socioeconómico, sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad”. Por su parte, se estableció que un impacto ambiental se transforma en conflicto socioambiental cuando los actores (comunidades, empresas, gobierno etc.) tienen intereses diferentes o desiguales frente al uso, el control y la representación de aspectos relacionados con el territorio (Del Cairo *et al.*, 2014).

No obstante, se consideró también que un conflicto socioambiental no significa necesariamente un conflicto en defensa del medio ambiente. Es decir, no es un conflicto entre dos actores «por» el medio ambiente, sino un conflicto de intereses entre actores «en» un medio ambiente específico o, dicho con otras palabras, una tensión entre intereses incompatibles, con el medio ambiente de por medio. El hecho que estos conflictos se desarrollen *in situ* es una señal de que éstos surgen del sensible vínculo entre las personas y su hábitat (Folchi 2001). Desde un análisis de conflictos ambientales, Folchi (2001) sostiene que una de las claves para entender estos fenómenos se encuentra en la “relación” que se establece entre una comunidad con el ambiente, consolidada históricamente y caracterizada por un vínculo sociedad - naturaleza específico que tiende a hacerse “tradicional” o “normal”. En consecuencia, un conflicto se produce cuando se tensiona esta estabilidad histórica entre una comunidad y su hábitat (Folchi 2001).

Bajo esta base conceptual se procedió a definir participativamente los impactos y conflictos socioambientales relacionados con el PMS, previa revisión de la información secundaria existente y el desarrollo de entrevistas semi-estructuradas con pobladores locales y funcionarios de instituciones públicas. Estas entrevistas también fueron usadas para fortalecer el relacionamiento con los actores clave e invitarlos a vincularse en los escenarios de participación propuestos por la FCDS.

De otro lado, se realizaron talleres participativos con las comunidades de las 15 veredas del área de influencia del PMS (89.870 hectáreas), en algunos de los cuales también se tuvo acompañamiento de funcionarios de la gobernación del Guaviare, la alcaldía municipal de San José del Guaviare, representantes

de la Asociación de Juntas de Acción Comunal y ediles de los corregimientos vinculados. En el año de ejecución del proyecto se llevaron a cabo cuatro talleres mensuales en promedio, a los que asistieron entre 30 y 40 personas, procurando siempre garantizar la continuidad de los asistentes y por ende una mayor sensibilización y apropiación del proceso.

Vale la pena mencionar que el desarrollo de los talleres participativos, tanto aquellos encaminados a identificar y priorizar impactos y conflictos socioambientales como los realizados para definir las estrategias y acciones necesarias para tramitarlos y/o prevenirlos (mencionados más abajo), se acompañó del suministro de información y la entrega de conceptos básicos necesarios para construir consensos, reconociendo las mediaciones que se ponen en juego, entre ellas las diversas demandas de los pobladores rurales, y el reconocimiento de la diversidad social y cultural de los actores existentes en la zona.

Cada taller se realizó en puntos de encuentro con cierto grado de equidistancia para los pobladores que se convocaron a cada jornada, y se diseñó con sus propios métodos y contenidos, de tal forma que se avanzará en pro de los objetivos propuestos. De igual forma, el facilitador de los talleres buscó llegar a consensos, de manera tal que se equilibraran las pretensiones de los asistentes, teniendo siempre presente que lo que se buscaba era el bienestar general y no favorecer los intereses individuales. Así mismo estos espacios fueron empleados para generar conciencia en los asistentes sobre el tipo de vía que se requería en la zona para suplir las necesidades locales, la necesidad de salvaguardar el patrimonio natural, y la importancia de la conservación de los ecosistemas para el bienestar de la población.

En la Tabla 2 se presenta el resultado de estos talleres, incluyendo los impactos territoriales identificados colectivamente y el componente del territorio con el cual la comunidad los asocia.

**Tabla 2. Impactos territoriales indirectos relacionados con el PMS**

Componentes del territorio	Impacto Territorial	Tipo de Impacto	Importancia
Patrimonio Natural	PN1 - Degradación de la matriz regional del paisaje y del hábitat	Negativo	Máxima
	PN2 - Expansión de la frontera agropecuaria	Negativo	Máxima
	PN3 - Deficiente gobernabilidad territorial ambiental	Negativo	Máxima
Patrimonio Humano	PH1 - Cambio en el modelo de ocupación del territorio	Negativo	Máxima
	PH2 - Mejoramiento de la presencia institucional	Positivo	Media
	PH3 - Incremento de la accidentalidad en la vía	Negativo	Mínima
	PH4 - Baja capacidad para asumir el cambio en el territorio	Negativo	Máxima
	PH5 - Sentimiento de indefensión	Negativo	Máxima
Patrimonio Social	PS1 - Cambios en la conectividad física y geográfica	Negativo	Media
	PS2 - Alteración y cambio en el orden social actual	Negativo	Máxima
	PS3 - Alteración y cambio en la gobernabilidad territorial integral	Negativo	Máxima
	PS4 - Continuidad y surgimiento de grupos armados al margen de la Ley	Negativo	Máxima
Patrimonio Físico	PF1 - Cambios en la conectividad física y geográfica	Positivo y Negativo	Media
	PF2 - Red vial actual insostenible	Negativo	Máxima
	PF3 - Cambio en la valorización del territorio	Positivo y Negativo	Media
	PF4 - Cambios en la autonomía alimentaria	Negativo	Media
	PF5 - Desarrollo rural integral con enfoque territorial	Positivo	Máxima
	PF6 - Infraestructura vial sostenible	Positivo	Máxima

Los participantes en los talleres identificaron que los impactos con mayor importancia eran: Expansión de la frontera agropecuaria (-), Deficiente gobernabilidad territorial ambiental (-), Cambio en el modelo de ocupación del territorio (-), Cambios en la conectividad física y geográfica (-), Alteración y

cambio en la gobernabilidad territorial integral (-) y Cambio en la valorización del territorio (+ y -). Como se observa, dos de ellos son sobre el patrimonio natural, uno sobre el patrimonio humano, dos sobre el patrimonio social y uno sobre el patrimonio físico.

A partir de este ejercicio participativo también se estableció que la construcción de la vía ocasionaría el incremento de los procesos de deforestación en sus zonas adyacentes y de influencia (pérdida de la cobertura natural original), y debido a ella la fragmentación de los ecosistemas, la vulneración o destrucción de corredores de conectividad ecológica, la expansión de la frontera agropecuaria, y la aceleración de los procesos de erosión, sedimentación, compactación, y pérdida del potencial productivo del suelo por la intensificación del uso. Adicionalmente a estos procesos de deforestación, se identificó que el desarrollo del PMS también ocasionaría el incremento en el valor de la tierra, la posible consolidación de proyectos agroindustriales y minero energéticos, y la ampliación de la red vial terciaria asociada. Así mismo, con su desarrollo se acentuarían un sinnúmero de impactos territoriales (Tabla 2) y se incrementarían los conflictos socio-ambientales, con énfasis en:

- La ocupación de zonas de propiedad del Estado con restricciones ambientales o territoriales, en contravía con el ordenamiento legal del territorio.
- La concentración de la tierra (land grabbing) en zonas pertenecientes al DMI Ariari Guayabero y la Zona de Reserva Campesina del Guaviare.
- La baja capacidad del Estado en la regulación del uso y aprovechamiento de los Recursos Naturales y la falta de alternativas económicas sostenibles para las comunidades locales.
- El incremento de los cultivos de coca y la presencia de grupos armados al margen de la ley.
- La falta de una visión común del territorio por parte del Estado, con visiones de desarrollo diferentes para una misma región.
- La desterritorialización de los pueblos indígenas Jiw y Nükak, cuya población está en riesgo de desaparición debido a la grave afectación de los derechos individuales y colectivos a causa del conflicto armado y el desplazamiento.

Para evaluar la interacción entre los impactos se utilizó una matriz de Vester (Tabla 3), mientras que su clasificación se realizó mediante la ubicación de los impactos en un plano cartesiano (Figura 5), donde la esquina superior izquierda corresponde a las variables activas, la esquina superior derecha a las variables críticas, la esquina inferior izquierda a las variables independientes y la esquina inferior derecha a las variables reactivas.

**Tabla 3. Interacciones entre impactos indirectos**

	PN1	PN2	PN3	PH1	PH2	PH3	PH4	PH5	PS1	PS2	PS3	PS4	PF1	PF2	PF3	PF4	PF5	PF6	TOTAL ACTIVO
PN1		3	3	3	3	2	0	3	3	0	3	0	0	0	3	0	3	3	32
PN2	0		3	3	0	0	3	3	3	0	3	3	0	0	3	0	3	3	30
PN3	0	3		3	0	0	3	3	3	0	3	3	0	0	3	0	3	3	30
PH1	0	3	3		0	0	3	3	3	0	3	3	0	0	3	0	3	3	30
PH2	0	3	3	3		0	2	2	2	0	2	2	0	0	2	0	2	2	25
PH3	0	2	2	2	0		2	2	1	0	2	2	0	0	1	0	2	2	20
PH4	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PH5	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PS1	0	3	3	3	0	0	3	2		0	2	2	0	0	2	0	2	2	24
PS2	0	3	3	3	0	0	0	0	3		3	0	0	0	3	0	3	3	24
PS3	0	0	3	3	0	0	3	3	3	0		3	0	0	3	0	3	3	27
PS4	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0		0	0	0	0	0	0	6
PF1	0	3	3	3	0	0	0	0	2	0	3	3		0	2	0	2	2	23

PF2	0	3	3	3	0	0	0	0	3	0	3	3	0	3	0	3	3	27	
PF3	0	3	3	2	0	0	3	3	2	0	3	3	0	0	0	3	3	28	
PF4	0	3	3	2	0	0	0	2	2	0	3	3	0	0	2	3	3	26	
PF5	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	
PF6	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	
<b>TOTAL PASIVO</b>	0	32	35	33	3	2	31	29	30	0	33	30	0	0	30	0	35	35	358

Figura 5

El resultado de la clasificación permitió definir:

- Impactos acumulativos: PN1, PH2, PH3, PF1, PF2, PF4 y PS2. Estos corresponden a impactos independientes, lo que significa que tienen gran influencia sobre los demás y son poco afectados por ellos. Su activo total es alto y su pasivo total es bajo. Su intervención puede darse con medidas o intervenciones más efectivas que ofrecen resultados de manera más rápida.
- Impactos sinérgicos: PH4, PH5, PS4 y PF6. Estos impactos son el reflejo del contexto territorial y son los más afectados por los impactos acumulativos y los críticos. Su activo total es bajo y su pasivo total es alto. Son de utilidad para definir medidas de gestión y manejo, pues son más complejas que las anteriores.
- Impactos críticos (acumulativos y sinérgicos a la vez): PN2, PN3, PH1, PS1, PS3 y PF3. Estos impactos tienen gran influencia sobre los demás y son a su vez los más afectados por ellos, razón por la cual es estratégico intervenir en ellos, dado que generan mayor efecto en el territorio. Son más complejos y requieren intervenciones integrales, con medidas a más largo plazo, dado que son más estructurales. Su activo y pasivo total son altos.
- No se encontraron impactos indiferentes.

### 3. Análisis de la gobernabilidad

Con el propósito de elaborar el planteamiento estratégico hacia la resolución de los conflictos socio-ambientales ya mencionados se realizó también el análisis de las condiciones de gobernabilidad estatal y gobernanza comunitaria del territorio, identificándose las siguientes condiciones para el área del PMS:

- El área fue epicentro de un largo proceso de asentamiento y dominio territorial de las FARC. Hoy en día grupos disidentes del proceso de paz siguen en el área y ejercen dominio territorial focalizado, lo que ha contribuido a fortalecer una cultura local donde la autoridad ejercida por los grupos armados es el referente.
- Existe baja gobernabilidad por parte del Estado en estos territorios, lo que ha permitido el incremento de las ocupaciones ilegales y en algunos casos el desplazamiento de las comunidades.
- Existen dificultades por parte de las organizaciones competentes frente al cumplimiento de la ley y las garantías en el control territorial.
- Existe falta de coordinación entre las entidades públicas que hacen presencia en el territorio, con planes diferentes entre sectores e instituciones para una misma región.
- Existe subutilización de los recursos gubernamentales y en algunos casos sobrecostos. Así mismo, no existe un actuar transparente por parte de todos los actores, lo que desgasta y erosiona los recursos destinados a las comunidades.
- Algunas debilidades en el ejercicio de gobernabilidad y gobernanza están relacionadas con las bajas capacidades de las organizaciones en temas ambientales, de infraestructura y gobierno.
- Hay una gran informalidad en la tenencia de la tierra, sin que las comunidades locales tengan seguridad sobre su permanencia en el territorio y sobre el uso de los recursos naturales.

- Existen condiciones de vida precarias de las poblaciones indígenas y campesinas, cuya economía está muchas veces sustentada en actividades ilícitas, lo que limita su calidad de vida, impide su ejercicio de gobernanza y dificulta su interlocución con las instituciones públicas.

#### 4. Definición de estrategias y acciones necesarias para resolver los conflictos existentes

Teniendo presente entonces que la gobernabilidad y gobernanza se constituye en una de las bases para el desarrollo de un proyecto de infraestructura verde, de manera tal que las estrategias y acciones propuestas se formulen con base en los roles de cada uno de los actores y las limitaciones y restricciones territoriales existentes, y con el propósito de contribuir a la resolución de los conflictos socioambientales mencionados, la FCDS definió junto con los diferentes actores vinculados las estrategias para evitar o minimizar y compensar los impactos acumulativos y sinérgicos asociados con este proyecto vial, contenidas en el PRGMS.

Cada una de estas estrategias contiene componentes y acciones específicas (Tabla 4) que, en su conjunto, y a partir de la acción interinstitucional coordinada y la participación comunitaria, buscan ordenar integralmente el territorio como acción preventiva tendiente a mejorar la resiliencia ambiental y social ante cualquier proyecto de desarrollo que se lleve a cabo en el área. Es importante hacer notar que como resultado de este ejercicio se sentaron las bases para avanzar en la construcción de los lineamientos de Infraestructura Verde, incluyendo la inclusión del enfoque de intervención temprana y de la jerarquía de mitigación para la planeación de los proyectos del sector transporte, cuya versión final estará disponible en agosto de 2020, luego de tres años de trabajo continuo entre el MADS y el MT, con el apoyo de FCDS y WWF.

**Tabla 4. Estrategias, componentes y acciones propuestas en el PRGMS**

Estrategia	Componentes y acciones generales propuestas
Gobernabilidad Estatal	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ordenamiento territorial (OT): incluye acciones para elevar las restricciones de uso y ocupación en algunas figuras de ordenamiento existentes, mejorar la gestión de las figuras OT actuales, y contribuir a la definición, estabilización y manejo participativo de la frontera agropecuaria.</li> <li>2. Aplicación de la ley: hace referencia al cumplimiento de las leyes actualmente vigentes en un accionar coordinado con las entidades públicas que hacen presencia en el territorio y la participación de las comunidades campesinas e indígenas.</li> <li>3. Adecuación institucional y desarrollo normativo: incluye el fortalecimiento de las instituciones públicas en la capacidad de hacer presencia local y prestar servicios básicos que propendan por el control de la frontera agropecuaria y la inclusión de corredores de conectividad como concepto vinculante del OT.</li> </ol>
Gobernanza comunitaria: fortalecimiento de organizaciones sociales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formación para la paz y el desarrollo sostenible: incluye actividades de formación en zonificación y legislación ambiental, monitoreo comunitario, capacidades de gestión de las Juntas de Acción Comunal (JAC) e investigación comunitaria.</li> <li>2. Participación de las comunidades en OT y aplicación de la ley: promueve crear acuerdos entre Estado y comunidades para construir e implementar políticas y regular los recursos naturales, el mercado de tierras, la estabilización de la frontera agropecuaria y el control sobre las acciones que se implementan en el territorio.</li> <li>3. Planificación participativa: asegura organizar el territorio con base en la planeación del desarrollo veredal, construida desde las organizaciones de base, y la implementación de acciones coordinadas entre autoridades y comunidades.</li> </ol>
Regularización de la tenencia de la tierra	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formalización de la tenencia: conformar el catastro multipropósito e implementar acciones tales como el saneamiento predial y la formalización de la tenencia.</li> <li>2. Aplicación de la Ley: aborda acciones como recuperación de baldíos indebidamente ocupados, regularización del mercado de tierras, saneamiento de resguardos indígenas y cumplimiento a la función ecológica de la propiedad.</li> <li>3. Adecuación institucional y desarrollo normativo: hace referencia al desarrollo de un modelo diferenciado acorde con las condiciones ambientales, y la suscripción de acuerdos entre comunidades y autoridades para cumplir la función ecológica de la propiedad como modelo novedoso para zonas de importancia ambiental.</li> </ol>

Modelo de uso sostenible del territorio	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Restauración: contempla acciones orientadas a la restauración de áreas degradadas con prioridad en rondas hídricas y corredores de conectividad.</li> <li>2. Alternativas productivas sostenibles y reconversión productiva: propone acciones sostenibles social y ambientalmente como el turismo comunitario, la forestería comunitaria y la investigación en sistemas de producción amazónicos, así como la reconversión productiva de modelos de ganadería extensivos.</li> <li>3. Coordinación interinstitucional: construcción de una visión común de desarrollo entre actores institucionales y sectoriales, con base en la suscripción de convenios que permitan innovar en modelos sostenibles para las áreas protegidas; orientar, prevenir y compensar impactos y conflictos socio-ambientales derivados de proyectos sectoriales, e impulsar buenas prácticas sociales y ambientales.</li> </ol>
Infraestructura verde y aplicación de jerarquía de mitigación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Buenas prácticas sociales y ambientales: diseño de esquemas de monitoreo comunitario, plan para el mantenimiento y seguimiento de infraestructura verde con participación comunitaria, e implementación de intermodalidad del transporte.</li> <li>2. Diseño verde e intermodal: prácticas de ingeniería verde con impactos mínimos en zonas de importancia ambiental, construcción de senderos ecoturísticos e innovación de prácticas constructivas en pasos de fauna y corredores de conectividad.</li> <li>3. Compensaciones – mantenimiento de capilaridad: este componente incluye acciones para orientar la inversión de compensaciones del 1% por pérdida de biodiversidad previstas por la Ley colombiana, en zonas prioritarias de corredores de conectividad y zonas con restricciones de uso y ocupación.</li> </ol>

## 5. Generación de alianzas

Durante la formulación del Plan se realizaron más de 25 reuniones de coordinación institucional y se formalizaron convenios y acuerdos de cooperación con las siguientes entidades y organizaciones: Ministerio de Transporte (MT); Gobernación del Guaviare; Instituto Amazónico de Investigación Científica (SINCHI); Corporación para el desarrollo sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA), Parques Nacionales Naturales de Colombia; Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC); y la Asociación de Juntas de Acción Comunal del corregimiento del Capricho (ASOCAPRICH). Así mismo se realizaron talleres de trabajo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Agencia Nacional de Vías (INVIAS), y la Alcaldía de San José del Guaviare.

Las reuniones de coordinación institucionales se realizaron en el marco de espacios formales de trabajo, llevadas a cabo en la mayor parte de las ocasiones en la sede de las organizaciones públicas antes citadas, con una agenda de trabajo previamente acordada, durante las cuales se daba espacio para que la FCDS presentara información técnica derivada del proceso de construcción del PRGMS, para con base en ella realizar discusiones sobre las implicaciones de la información y tomar decisiones sobre los pasos a seguir.

Estos espacios también fueron la base para que la FCDS generara alertas y entregara insumos técnicos sobre los impactos sinérgicos y acumulativos del PMS, incluyendo: diseño de corredores de conectividad, permeabilidad hídrica, patrones de transformación, causas y motores de deforestación, análisis de la legalidad de las vías a la luz de la normatividad ambiental, restricciones sobre figuras de Ordenamiento Territorial, diseños de pasos de fauna, etc. Muchos de estos insumos han sido utilizados para la elaboración de documentos estratégicos (planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo, criterios ambientales, etc.), encaminados a incorporar consideraciones ambientales clave en la planificación del sector vial de Colombia y los documentos de ordenamiento territorial.

Como resultado de estas reuniones de coordinación y articulación y de los talleres de participación realizados con las comunidades locales, se identificaron las acciones específicas prioritarias para que cada uno de los actores vinculados al PMS contribuyera de forma eficiente a la resolución integral de los impactos y conflictos socioambientales. Así mismo, estas reuniones sentaron las bases para la articulación que existe hoy en día entre MT y MADS, en torno a la necesidad de implementar los lineamientos de IVV, y fueron

de utilidad para generar entre ambas carteras una visión articulada que no estaba claramente delimitada antes del inicio de este proceso.

En la Tabla 5 se presenta la relación de estas acciones y sus avances a la fecha, formuladas con participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), el Ministerio de Transporte (MT), la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), las autoridades ambientales regionales, el Departamento Administrativo de Planeación Nacional (DNP) y la FCDS, y como resultado de los talleres veredales realizados con las comunidades de las veredas vinculadas al PMS.

**Tabla 5. Actores, acciones priorizadas y resultados**

Actor	Acciones priorizadas	Resultados
Presidencia de la República	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Incidencia política para revisar el PMS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Como resultado de la información suministrada por el proyecto, y su presentación y discusión con altos funcionarios de MADS, MT, ANLA y DNP, los impactos ambientales que podrían ser generados por el PMS llegaron a la Presidencia de La República. Como consecuencia de ello el presidente Juan Manuel Santos tomó la decisión de que en su gobierno no se realizaría el PMS, dados los graves impactos ambientales y sociales que ocasionaría su construcción, incluyendo el aumento de la deforestación y la fragmentación de los ecosistemas.</li> </ul>
Ministerio de Transporte - MT Ministerio de Ambiente - MADS	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Vincular infraestructura verde en la planeación de la infraestructura de la zona.</li> <li>● Diseñar esquemas de monitoreo y planeación de infraestructura verde con participación comunitaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● El MADS y el MT establecieron la necesidad de trabajar conjunta y mancomunadamente en la estructuración de los lineamientos de IVV, y en la inclusión del EIT, como mecanismo para garantizar la inclusión del componente ambiental en la planeación sectorial.</li> <li>● La FCDS apoyó al MADS y al MT con la generación de alertas y la construcción de insumos técnicos que permitieron la modificación o el desarrollo de los siguientes documentos:           <ul style="list-style-type: none"> <li>- Construcción de la propuesta de intermodalidad, diseño verde e intermodalidad para el PMS.</li> <li>- Recomendaciones incluidas en el CONPES “Lineamientos de Gestión para vías Terciarias”.</li> <li>- Elaboración del documento de lineamientos de infraestructura verde vial (IVV), a ser lanzado oficialmente por los ministros de Transporte y de Ambiente en agosto de 2020.</li> </ul> </li> <li>● Con base en la alerta al respecto emitida por la FCDS, el MT no aprobó en su totalidad el Plan Vial Departamental del Guaviare, al incluir vías sin el cumplimiento de la normatividad ambiental.</li> <li>● Se obtuvo financiación de la Fundación Gordon y Betty Moore para la ejecución del Piloto de Implementación de los lineamientos de IVV por parte de WWF y FCDS (Duración: octubre de 2019 a junio de 2021).</li> </ul>
Agencia Nacional de Licencias Ambientales - ANLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Revisión del marco de licenciamiento ambiental de las actividades del sector transporte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Recibió información técnica que le permitió ajustar el marco de licenciamiento para las actividades relacionadas con la construcción, mejoramiento y rehabilitación de vías.</li> </ul>

Parques Nacionales de Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Inclusión de áreas de importancia ecosistémica y claves en la conectividad ecológica en las áreas protegidas existentes y declaración de nuevas áreas protegidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se dieron argumentos adicionales para justificar la ampliación del Parque Nacional Serranía de Chiribiquete y de tal manera garantizar la conectividad Macarena – Chiribiquete.</li> </ul>
Corporaciones Autónomas Regionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Zonificación de las áreas de Reserva Forestal A y B que conforman los corredores de conectividad entre los PNN S. de Chiribiquete y Sierra de La Macarena.</li> <li>● Zonificación y ordenamiento de las zonas de recuperación de los Distrito de Manejo Integrado (DMI) La Macarena y Ariari-Guayabero.</li> <li>● Revisión de determinantes ambientales para el OT.</li> <li>● Monitoreo de planes de gobierno, desarrollo y viales para prevenir generalización de conflictos socio-ambientales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Expedición de resoluciones de cierre de vías consideradas ilegales al haber sido construidas sin el cumplimiento de la normatividad ambiental.</li> <li>● Elaboración de análisis ambiental de las vías definidas en los Planes Viales Departamentales.</li> <li>● Apoyo a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA) en la recategorización de la Reserva Forestal Serranía de La Lindosa, El Capricho, Mirolindo y Cerritos.</li> </ul>
Entidades Territoriales	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Revisión de los planes viales departamentales y municipales.</li> <li>● Apoyo a la resolución de conflictos de uso y ocupación en Parques Nacionales, Reservas Forestales, DMI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Inclusión de corredores indicativos de conectividad ecológica en los Planes de OT.</li> <li>● Apoyo a la Gobernación del Guaviare en la definición de las Unidades Ambientales para la Paz y los Servicios Sociales (UAPSS) como estrategia para estabilizar la frontera agropecuaria.</li> <li>● Generación de recomendaciones para el ordenamiento vial y la prevención de conflictos de vías proyectadas con áreas de importancia ambiental y cultural.</li> </ul>
Comunidades indígenas y campesinas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Fortalecer las capacidades de las comunidades en participación en política, gestión de proyectos y conciencia ambiental.</li> <li>● Mejorar la relación Estado – comunidad, con el fin de generar sostenibilidad social en el ordenamiento territorial.</li> <li>● Crear acuerdos entre Estado y comunidades para la construcción e implementación de políticas públicas, la regulación de los recursos naturales, el mercado de tierras, la estabilización de la frontera agropecuaria y el control ciudadano sobre acciones que se implementan en el territorio, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Diagnóstico de la tenencia y uso de la tierra de 32 veredas (23,426 ha.)</li> <li>● Apoyo en la formulación participativa de 29 Planes Veredales de Desarrollo Sostenible.</li> <li>● Elaboración de rutas para la regularización de la tenencia de la tierra para las figuras que componen el estado legal del territorio.</li> <li>● Capacitaciones en la regulación del uso y aprovechamiento de los recursos naturales, fortalecimiento organizativo, criterios ambientales para vías e IVV.</li> <li>● Experiencia de restauración y monitoreo comunitario y monitoreo local de fauna como estrategia de valoración local.</li> </ul>

El principal logro de la gestión de la FCDS fue la decisión del gobierno colombiano de no llevar a cabo el PMS dadas las implicaciones ambientales asociadas a su desarrollo<sup>9</sup>, evitando así los impactos que ocasionaría su construcción en términos del aumento de las tasas de deforestación y en lo relativo a la

<sup>9</sup> <https://es.mongabay.com/2018/06/colombia-carretera-marginal-de-la-selva/>  
<https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/la-carretera-marginal-de-la-selva-no-se-va-a-hacer-presidente-santos-191902>

pérdida de un corredor ecológico sensible y prioritario, que asegura el flujo de especies entre los Andes, la Orinoquía y La Amazonía y entre el PNN Serranía de Chiribiquete y los PNN que hacen parte del AMEM.

El gobierno de Colombia se encuentra actualmente evaluando esta vía a la luz de la implementación de los lineamientos de infraestructura verde vial, con prioridad al empleo de alternativas intermodales diferentes a la construcción de vías carreteras, que permitan garantizar la conectividad que requiere el país pero sin incrementar los conflictos socio-ambientales existentes en esta región.

De igual forma, el trabajo de la FCDS en torno al PMS permitió que por primera vez se hicieran avances significativos en el país frente a la incorporación de elementos ambientales en el proceso de planificación vial, que hoy en día se materializan en el documento de “Lineamientos de Infraestructura Verde Vial”, cuya versión final fue construida por el MT y el MADS, con el apoyo de FCDS y WWF Colombia. Así mismo, los insumos técnicos que se generaron dentro del PRGMS fueron claves para:

- ✓ Fortalecer la relación entre el MT y el MADS frente a la formulación de políticas públicas que tengan consideraciones ambientales y a establecer criterios ambientales a ser incorporados en la planificación del sector transporte.
- ✓ Aportar argumentos para que el MT desaprobara la inclusión de vías ilegales (sin el cumplimiento de la normatividad ambiental) en los planes viales departamentales.
- ✓ No incluir nuevas vías en los Planes viales Departamentales, sino únicamente el mantenimiento a la red vial ya existente.
- ✓ Ampliar el PNN Serranía de Chiribiquete en 1,485,741 hectáreas.
- ✓ Expedir resoluciones de cierre de vías por parte de las autoridades ambientales, al considerarse ilegales dada su construcción sin el cumplimiento de la normatividad ambiental.
- ✓ Incluir los corredores de conservación priorizados en los Documentos de Ordenamiento Territorial de las Entidades Territoriales.
- ✓ Aportar a un cambio en la percepción de las comunidades sobre la necesidad de construir el PMS. En este punto es importante mencionar que como parte del desarrollo del PRGMS las comunidades locales fueron conscientes de que necesitaban en términos de conectividad vial y cómo las vías existentes ya permitían suplir estas necesidades sin que fuese necesario construir el PMS e incrementar los conflictos socio-ambientales ya existentes en la región, que finalmente también redundan en afectaciones en sus derechos sobre la tierra y sobre el uso de los recursos naturales.

## **Conclusiones**

La zona de conectividad Andes, Orinoquía, Amazonía tiene una estructura ecológica estratégica a la vez que serios problemas de gobernabilidad y gobernanza. Estos últimos se reflejan en estructuras administrativas y de planificación, públicas y privadas, legales e ilegales, que pueden conducir a un rápido deterioro de su riqueza natural y cultural. De hecho, sobre esta zona, se traza actualmente el Arco Noroccidental de Deforestación del Amazonas en el que se calcula aproximadamente, un millón de hectáreas con alto impacto, debido en gran medida, a un proyecto vial que desde la perspectiva institucional solo está en el papel.

La planificación y construcción de vías (legales e ilegales) son factores que inciden en el aumento de la deforestación y un estímulo para prácticas como la apropiación de tierras; por esto, en las regiones ecológicas estratégicas son fundamentales, en procesos de desarrollo de infraestructura, tanto las consideraciones ambientales (IVV), como la participación de los actores y el desarrollo de acuerdos entre ellos. Así mismo, la socialización y discusión de resultados de investigación y análisis entre los actores clave es vital para la evaluación, intervención y re direccionamiento de proyectos viales.

El trabajo que realizó la FCDS alrededor de la carretera Marginal de la Selva permitió visibilizar a nivel institucional, técnico y comunitario la existencia de un problema de articulación y de debilidad en la gestión social y ambiental, así como la necesidad de incorporar elementos ambientales en la planificación

sectorial, más allá de los definidos en el proceso de licenciamiento ambiental, que no habían sido del todo considerados en planificación vial.

De otro lado, la construcción del PRGMS permitió establecer importantes lecciones aprendidas en término de la construcción de gobernabilidad estatal y gobernanza comunitaria. En primer lugar, el poder avanzar hacia la definición conjunta con las comunidades de una visión integrada del territorio solamente se logra a partir del desarrollo permanente y periódico de espacios de discusión y análisis, que permitan generar confianza en los actores locales y regionales. La gobernanza ambiental, ejercida por la población y sus formas de organización, es un camino viable para lograr el cumplimiento de la regulación y el ordenamiento ambiental, lo que requiere que en los futuros ejercicios de planeación que se realicen en la región Amazónica se prioricen esfuerzos para el empoderamiento de las comunidades locales, el fortalecimiento de sus capacidades, y el incremento de su participación en las decisiones que los afectan.

En las actuales condiciones de gobernabilidad y gobernanza en el Guaviare, y en general en el ANA, la construcción del PMS o de cualquier otro proyecto vial sin consideraciones de IVV y sin desarrollar el EIT constituiría un disparador de los procesos de deforestación, acumulación y apropiación indebida de baldíos, así como de la expansión de la frontera agropecuaria. Por consiguiente, es indispensable una intervención interagencial e integral para los proyectos viales, donde las responsabilidades sobre los impactos y conflictos socio-ambientales no se concentren únicamente en el sector transporte, sino que recaigan en el Estado en su conjunto. Los impactos y conflictos socio-ambientales son heterogéneos y por consiguiente su abordaje debe ser sistémico e interinstitucional. El aprestamiento interagencial debe hacer parte de los presupuestos de buenas prácticas sociales y ambientales de los proyectos y los procesos de fortalecimiento de capacidades permanentes, hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad estatal.

De otro lado, la formulación del PRGMS permitió poner al PMS en el radar político y que en altas esferas de gestión se evidenciara la inconveniencia de su desarrollo para la conservación de la región amazónica y en general para asegurar la preservación del patrimonio natural de todos los colombianos. Sin duda alguna, buena parte de los esfuerzos de articulación que hoy se realizan en el país en torno a la planificación vial se derivan del ejercicio del PMS, lo que muestra como un proyecto que involucre a múltiples actores y que propenda por su articulación permite tener resultados exitosos a largo plazo.

Cobra sentido entonces que se sigan generando insumos técnicos que permitan que las agencias del Estado cuenten con información suficiente para fortalecer sus procesos de toma de decisiones; que se continúen generando alertas que permitan minimizar o evitar la ocurrencia de impactos y conflictos socio-ambientales; y que se fortalezca el proceso de incidencia política en altas esferas de planeación y toma de decisiones, tanto a nivel del sector legislativo como del ejecutivo, hacia una mejor articulación entre la gestión ambiental y la sectorial, en pro de la conservación y el desarrollo sostenible de la región Amazónica en su conjunto.

## **Bibliografía**

- Agencia Nacional de Infraestructura. 2015. Plan Maestro de Transporte Intermodal 2015-2035. <https://www.ani.gov.co/planes/plan-maestro-de-transporte-intermodal-22006>. Apéndice Lista de proyectos priorizados. En: [https://www.ani.gov.co/sites/default/files/lista\\_de\\_proyectos\\_pmti.pdf](https://www.ani.gov.co/sites/default/files/lista_de_proyectos_pmti.pdf).
- CAF. 2010. Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico. Corporación Andina de Fomento. Bogotá, D.C.
- Del Cairo, Carlos; Montenegro-Perini, Iván y Vélez, Juan Sebastián. 2014. “Naturalezas subjetivas y políticas ambientales en el noroccidente amazónico: reflexiones metodológicas para el análisis de conflictos socioambientales” En: Boletín de Antropología. Universidad de Antioquia, Medellín, Vol. 29, No. 48, pp. 13 – 40.
- FCDS/DOI - GEF - APC. 2015. Estrategia Interinstitucional para el manejo de impactos del proyecto de infraestructura vial Marginal de la Selva en el Corazón de la Amazonia. Informe Final. Tomo 1, Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible, Proyecto GEF Corazón de la Amazonia, Agencia Presidencial para la Cooperación, Bogotá.

- FCDS. 2017. Plan Regional de Gestión Social y Ambiental en el área de influencia del proyecto vial Marginal de la Selva en los tramos entre La Macarena (Meta) y El Cruce La Leona (Guaviare). Iniciativa Ambiental para la Paz en Colombia – EPIC. Programa de Asistencia Técnica Internacional del Departamento de Interior de los Estados Unidos (DOI – ITAP), apoyado financieramente por USAID Colombia. Bogotá.
- FCDS. 2019. Seguimiento a la Deforestación en el Arco Noroccidental de La Amazonía en Colombia – abril de 2018 a marzo de 2019. Proyecto Gestión ambiental integral en territorios indígenas y campesinos de los departamentos de Caquetá y Guaviare - Amazonía Colombiana. Rainforest Foundation Norway.
- Folchi D., Mauricio. 2001. Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres no siempre pobres, ni siempre ecologistas. Localización: Ecología política Número 22, 2001, págs. 79-100.
- González, J. Cubillos, A., Chadid, M., Cubillos, A., Arias, M., Zúñiga, E., Joubert, F. Pérez, I, Berrío, V. 2018. Caracterización de las principales causas y agentes de la deforestación a nivel nacional período 2005-2015. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Programa ONU-REDD Colombia. Bogotá.
- IDEAM. 2019. Resultados de monitoreo de la deforestación año 2018. <https://pidamazonia.com/content/resultados-monitoreo-de-la-deforestaci%C3%B3n-2018>
- Reed, M. Graves, A. Dandy, N. Posthumus, H. Hubacek, K. Morris, J. Prell, C. Quinn, C. Stringer, L. 2009. Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. Journal of Environmental Management 90 (2009) 1933 – 1949.
- WWF - FCDS, 2019. Evaluación Ambiental Estratégica Regional (EAER) del Arco Noroccidental Amazónico, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Programa Visión Amazonía, Proyecto Corazón de la Amazonía, Programa Rem. Colombia.

**Figura 1.** Amazonía colombiana. Fuente: Instituto Sinchi (2018).

**Figura 2.** Corredores de conectividad. Fuente: FCDS (2017) - Rojas (2018).

**Figura 3.** Carretera Marginal de La Selva

**Figura 4.** Mapa de actores

**Figura 5.** Clasificación de impactos de acuerdo con su incidencia e importancia