

Industrias extractivas en la Amazonía andina: el papel de la gobernanza de los recursos para evitar un punto de inflexión en la Amazonia en Perú y Colombia

Análisis comparativo de resultados

Mayo de 2025

Industrias extractivas en la Amazonía andina: el papel de la gobernanza de los recursos para evitar un punto de inflexión en la Amazonia en Perú y Colombia

Análisis comparativo de resultados

Maritza García Espinosa

Mayo de 2025



Tabla de contenido

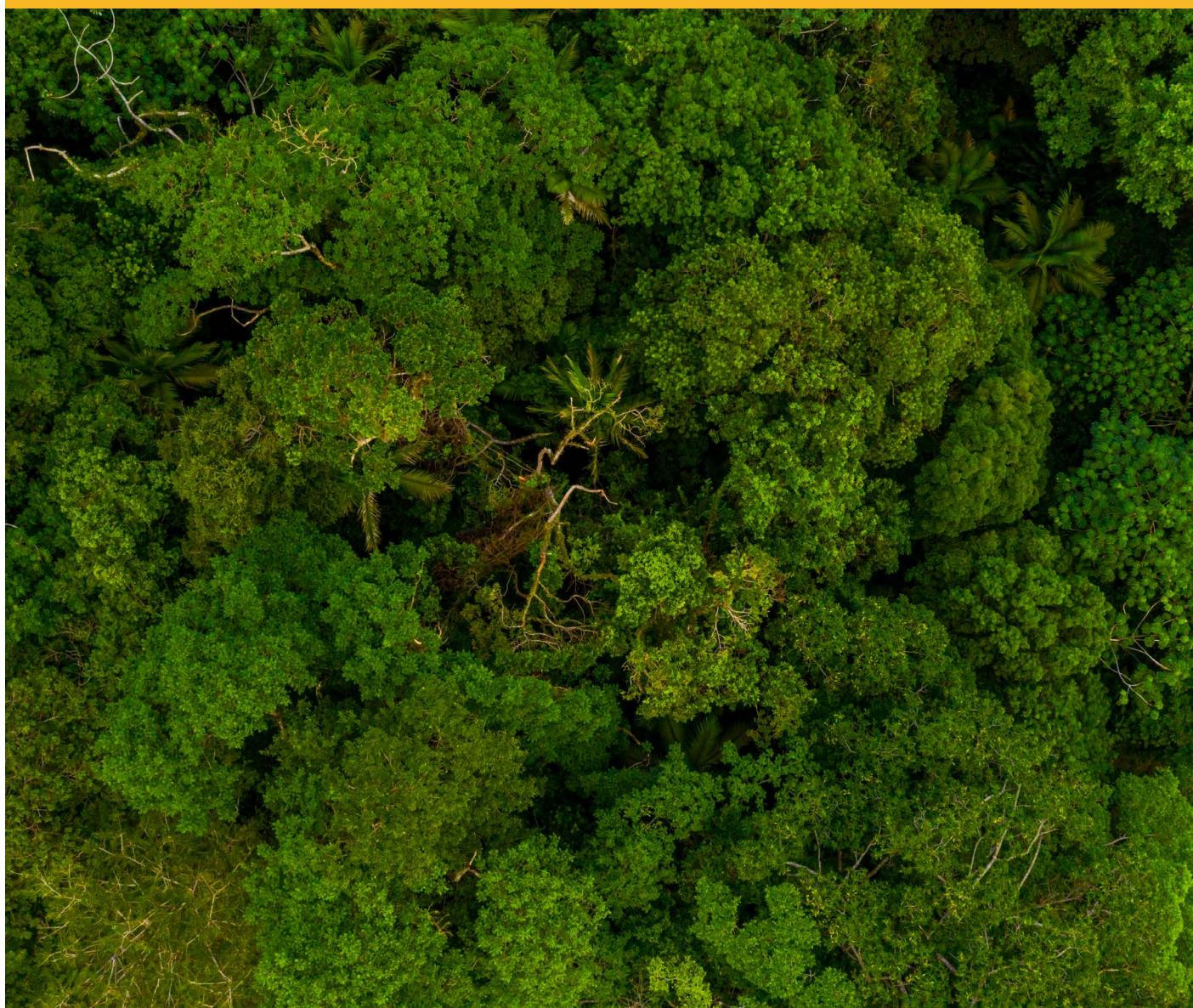
Pág.5	-----	Introducción
Pág. 6	-----	Situación actual de la Amazonía
Pág. 11	-----	Tendencias en materia de políticas públicas
Pág. 13	-----	Flujos identificados y relación con las políticas del sector
Pág. 16	-----	Los estudios de caso
Pág. 19	-----	Reflexiones Finales

Índice de mapas

Pág. 7	-----	Mapa Político-administrativo y estado de pozos petroleros de Putumayo, Colombia
Pág. 8	-----	Mapa Áreas de conservación regional Loreto, Perú

Industrias extractivas en la Amazonía andina: el papel de la gobernanza de los recursos para evitar un punto de inflexión en la Amazonia en Perú y Colombia

Análisis comparativo de resultados





Introducción

Este documento es el último producto del proyecto *Industrias extractivas en la Amazonía andina: el papel de la gobernanza de los recursos para evitar un punto de inflexión en la Amazonia en Perú y Colombia*, apoyado por el Natural Resource Governance Institute (NRGI), cuyo propósito fue elaborar una visión pragmática que alinee las políticas extractivas con objetivos de conservación y abone algunos elementos de cara a la transición energética global para evitar el punto de inflexión¹ en los Andes Amazónicos. Para el logro de ese objetivo, la *Fundación Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central* (en adelante, Foro Región Central), de Colombia, y el *Grupo Propuesta Ciudadana* (en

adelante, GPC), de Perú, acordaron una metodología con la finalidad de rastrear el origen, la destinación (temática y territorial) y el volumen de recursos de los flujos de inversión que llegan a territorio amazónico, así como algunos de sus impactos en la población local y el cumplimiento de estándares por parte de una muestra de flujos seleccionados en cada uno de los países. En las páginas siguientes, se presenta un análisis comparativo de los principales hallazgos del análisis realizado en las regiones de Putumayo (Colombia) y Loreto (Perú) que corresponden a la Andino Amazonía de ambos países.

Como parte del desarrollo metodológico² se plantearon tres hipótesis: I) la falta de transparencia e información sobre las destinaciones de los flujos financieros para la Amazonía, rasgo que se releja en la ausencia de datos relevantes, como el número de personas beneficiarias y sus comunidades, la georreferenciación de las zonas étnicas protegidas y las poblaciones o grupos sectoriales con los que se adelantaron diálogos; II) las inversiones implementadas no se han traducido en un instrumento que contribuya de manera efectiva a evitar el punto de inflexión de la Amazonía; y III) existen problemas de concertación y vinculación de estándares de derechos humanos y participación ciudadana en la implementación de una proporción importante de inversiones en la región, generando como resultado un aumento en la conflictividad y tensiones sociales sin resolver.

El estudio colombiano abordó el período 2010-2024 que alcanza a cobijar casi cuatro periodos de gobierno (Santos I y II, Duque

¹Al hablar de “punto de inflexión” se hace referencia a un deterioro del bioma amazónico de proporciones tan grandes que recuperar o restaurar sus condiciones ecosistémicas se convierte en una tarea casi imposible.

²ver [anexo 1](#)

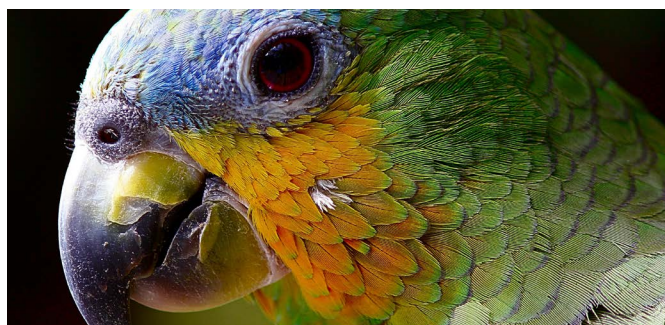
y los primeros 2 años del Gobierno Petro). Por su parte, el análisis de Perú se ubicó en el período 2012-2023. En ambos casos, el estudio documental fue complementado con visitas territoriales y entrevistas a pobladores locales. Con estos ejercicios en simultáneo, fue posible identificar retos frente a la conservación y señalar algunas acciones necesarias en materia de participación, gobernanza, transparencia y diálogo en ambos países.

El análisis comparativo que se presenta a continuación ofrece elementos de contraste en los dos países en torno a cinco temas: 1. La situación actual de la Amazonía; 2. Las tendencias que muestran las políticas del sector ambiental; 3. La relación entre las políticas y los flujos identificados; 4. Los resultados obtenidos a partir de los estudios de caso; y 5. Algunas reflexiones finales.

Situación actual de la Amazonía



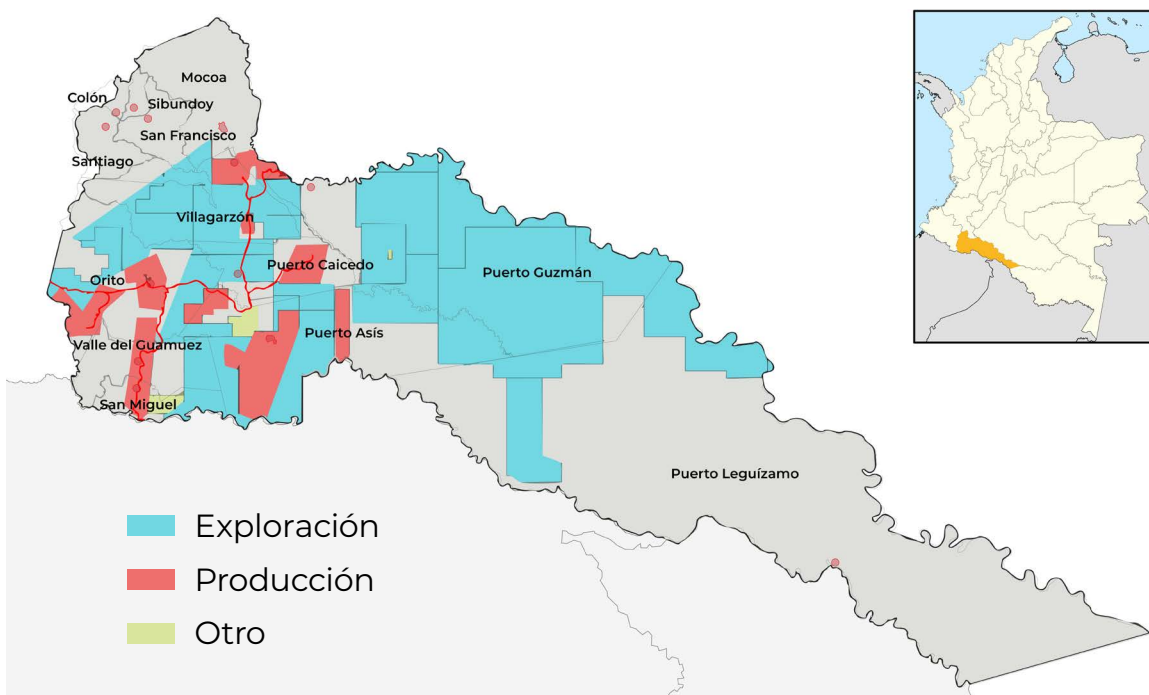
La región Amazónica, conocida por su biodiversidad y por la riqueza cultural que alberga, ha tomado mayor relevancia en los discursos recientes por su papel como pulmón del mundo debido a los servicios ecológicos que como bioma representa para la captura de carbono, la generación y de oxígeno y en general, para la regulación climática del planeta. La comunidad internacional ha tornado cada vez con mayor interés su mirada hacia esta región. Así, la Amazonía es en sí misma un actor geopolítico y, en el caso colombiano, ha sido reconocida como sujeto de derechos a través de la sentencia 4361 de 2018, de la Corte Constitucional.



Putumayo se encuentra ubicado entre la cordillera de los Andes y el piedemonte Amazónico. Junto a los departamentos de Caquetá y Amazonas hace parte de la Amazonía Sur Occidental y, por esta división, se encuentra bajo la jurisdicción de Corpoamazonía, una entidad autónoma regional que hace parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA). Una de las funciones de la Corporación es ejecutar políticas, planes y proyectos sobre medio ambiente en su jurisdicción. El departamento está conformado por 13 municipios, distribuidos en subregiones³. Loreto no tiene una figura administrativa equivalente. Las funciones relacionadas con el control ambiental en la escala territorial recaen en el Gobierno Regional de Loreto (GOREL). Al igual que Putumayo, Loreto es íntegramente amazónico representando cerca del 29% del territorio nacional y el 47% de la Amazonía peruana. Ambos territorios acogen diversos pueblos indígenas y múltiples familias lingüísticas, así como población campesina y comunidades pertenecientes a población afro y, en el caso de Colombia, también población raizal y palenquera (NARP).

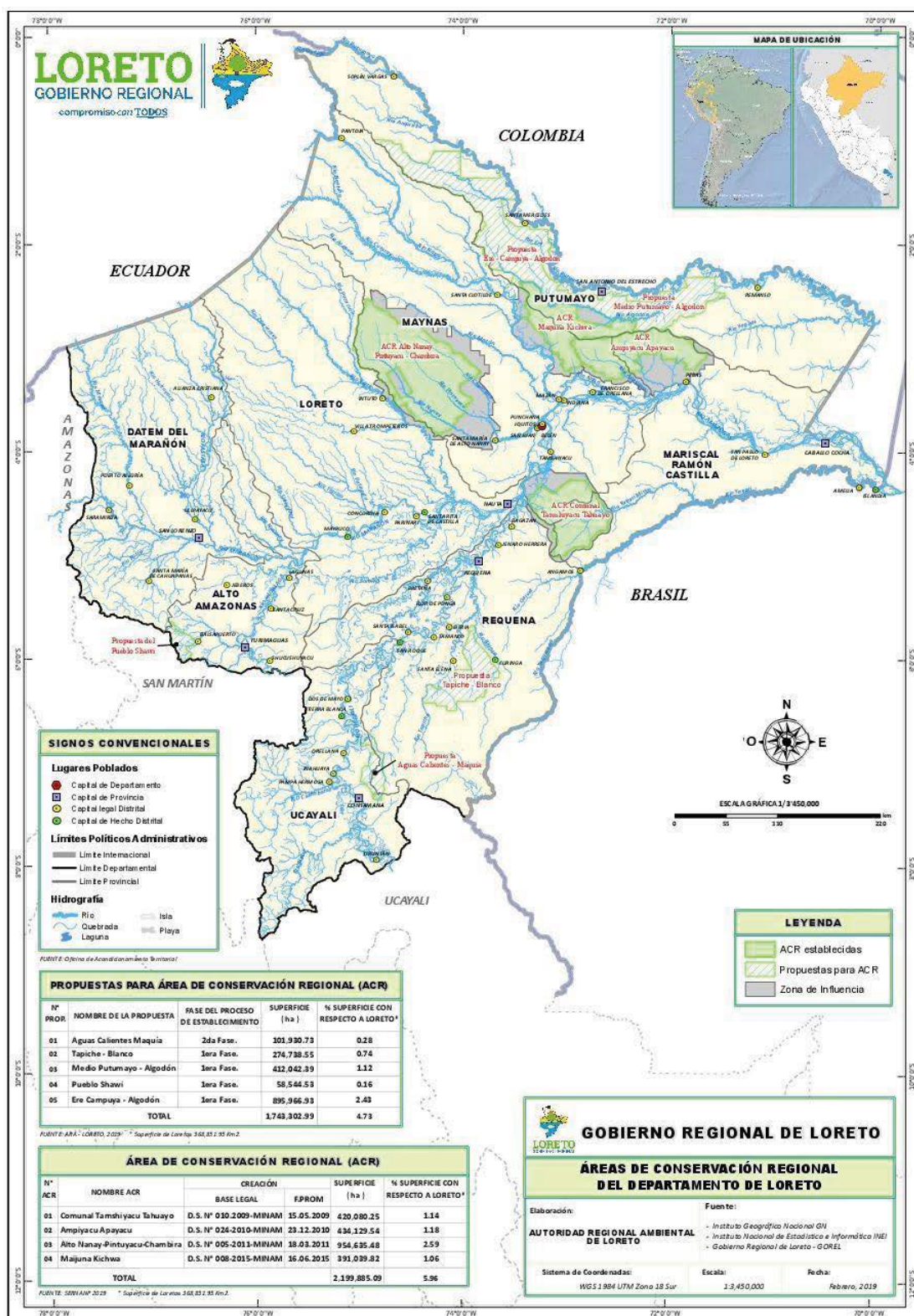
³ Subregión Alto Putumayo, agrupa a los municipios de Sibundoy, Santiago, San Francisco, Colón; Subregión Medio Putumayo: Mocoa, Villagarzón, Puerto Guzmán y Subregión Bajo Putumayo conformada por Puerto Asís, Orito, Valle del Guamuez, San Miguel, Puerto Leguizamó y Puerto Caicedo. De acuerdo con la Constitución Política de Colombia estos municipios tienen estatus de entidades territoriales, es decir, tienen autoridades propias en su escala local y entre su gestión y funciones, deben realizar la administración de recursos además de participar en las rentas nacionales.

Mapa Político-administrativo y estado de pozos petroleros de Putumayo, Colombia

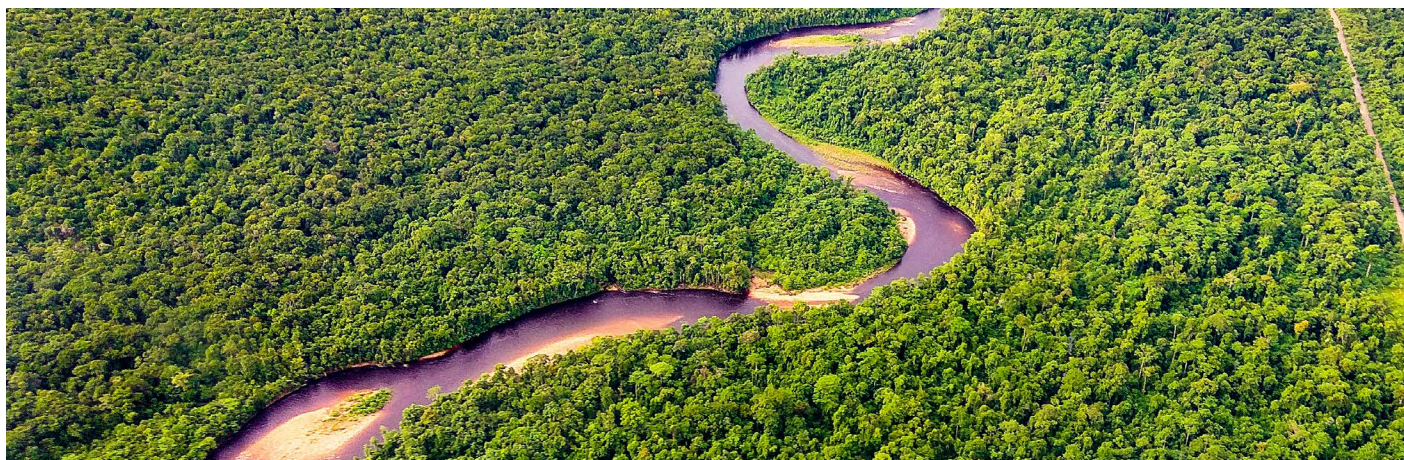


Fuente: Ministerio de Minas y Energía, Colombia.
Información obtenida vía **derecho de petición**

Mapa Áreas de conservación regional Loreto, Perú



Fuente: Dirección Ejecutiva de Ordenamiento Territorial y Datos Espaciales a través del **SINIA, Ministerio de Ambiente de Perú**



Según las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en 2024 el departamento de Putumayo registró una población de 388.716 habitantes. Dentro de este grupo, 119.425 son niños, niñas y adolescentes, y 104.691 son jóvenes. Las mujeres son 194.992, lo que corresponde al 50,2% de la población. De ellas el 53,5% habitan en la zona rural y el 46,5% en la zona urbana. Aproximadamente 22.056 mujeres se identifican como indígenas, 5.757 como afros, y 4 mujeres como Raizales. Por otro lado, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Loreto actualmente tiene 883,510 habitantes, equivalentes al 3% del total nacional; el 69% de su población es urbana y el 31% restante es rural. Acoge a cerca de 29 pueblos indígenas y 11 familias lingüísticas; 1170 Comunidades Nativas (CCNN) y 64 Comunidades Campesinas (CCCC).

El departamento del Putumayo ha estado marcado por una historia de actividad extractiva que ha mutado con los años y cuyas prácticas incluso coexisten en la actualidad. Ha pasado por la explotación cauchera junto a otros departamentos de la región, tal como ocurre con los procesos de extracción de madera producto de la tala ilegal, la extracción minera, tanto formal como informal, y, de manera más particular, la explotación de hidrocarburos. Otras actividades articuladas con los pro-

cesos extractivos con impacto negativo son la deforestación para sembrar cultivos de uso ilícito, situación que comparte con departamentos de la región como Caquetá. A nivel nacional, el Putumayo es el segundo productor de hoja de coca.

El crecimiento acelerado de cultivos de uso ilícito es otro de los rasgos distintivos que comparten Loreto y Putumayo, como se indicó antes. Estos cultivos son destinados a la producción de cocaína para el narcotráfico, que continúa siendo un motor de la deforestación, incluso en áreas naturales protegidas. En los dos territorios la expansión de las economías ilegales ha tenido consecuencias lamentables para los defensores ambientales⁴. Las amenazas y asesinatos suelen estar relacionadas con la oposición de algunos sectores de la población a la minería ilegal de oro, la tala ilegal, el cultivo de coca y el tráfico de tierras, y por actividades de reclamación o protestas hacia los gobiernos. Además, en Colombia las amenazas se enfocan en población firmante del acuerdo de paz, cuya población en Putumayo es de 369 personas, según la Secretaría de Planeación.

⁴ Entre 2010 y 2023, 29 defensores ambientales y líderes indígenas fueron asesinados en el Perú. En Colombia, teniendo en cuenta solo el dato de 2024, esta cifra asciende a 173 personas a nivel nacional, 11 de ellas del territorio Amazónico.

A nivel ambiental, la cuenca amazónica enfrenta una crisis ecológica sin precedentes, caracterizada por la pérdida acelerada de cobertura boscosa y su fauna asociada, así como la consecuente emisión de gases de efecto invernadero. Tal como lo señala el estudio peruano, en la literatura académica esta crisis se conoce como “el punto de no retorno”, un escenario tal que puede desencadenar el colapso de los bosques y, en el caso de Putumayo, además de ecosistemas de bosque afectados, existen ecosistemas de páramo debido a su condición de territorio Andino amazónico. En últimas, el fenómeno de cambio climático junto a la intervención antrópica directa (tala, extensión de la frontera agrícola, siembra de hoja de coca y actividad extractiva en general) están alterando significativamente el equilibrio de la región, intensificando los eventos naturales extremos, entre ellos el aumento de la frecuencia e intensidad de las sequías, y de la susceptibilidad de los bosques a los incendios, los cuales, a su vez, se convierten en fuentes adicionales de emisiones de gases de efecto invernadero.

Además, desde años atrás, ambas regiones vienen enfrentando una crisis ambiental debido a la contaminación producida por la actividad petrolera. En el caso de Loreto, la extracción y transporte de petróleo han sido fuentes de numerosos derrames que han producido contaminación ambiental de ríos y suelos que afectan severamente los ecosistemas locales, la salud de las comunidades indígenas y la biodiversidad. Este panorama es compartido por Putumayo en zonas como, por ejemplo, el corredor Puerto Vega - Teteyé en Puerto Asís, o en inmediaciones de la vereda Pueblo Viejo, en Mocoa, donde hasta hace un tiempo tenía actividad extractiva la empresa Libero Cobre⁵.

En cuanto a las oportunidades para el desarrollo territorial, tanto Putumayo como Loreto contemplan iniciativas de Pagos por servicios ambientales (PSA), flujos asociados a programas REDD+ y Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NCD). Otras orientadas a la bioeconomía, en el caso de Loreto, centradas en productos forestales no maderables como frutas exóticas, nueces y aceites esenciales y, en el caso Putumayo, a través de la producción agroecológica. Ambos territorios contemplan el ecoturismo como un sector promisorio para el desarrollo territorial, lo cual representa un reto importante al considerar la situación de pobreza energética o, mejor, el empobrecimiento energético que viven los territorios, pues en los dos casos existe aún una dependencia relevante de la leña para la cocción de alimentos. En el Putumayo, si bien puede ser una radiografía a pequeña escala de la situación que atraviesa toda la región Amazónica, se presentan matices importantes como la presencia de empresas que llevan o han llevado a cabo actividad minera y de explotación de hidrocarburos en la región, entre las cuales destacan Libero Cobre y Gran Tierra Energy.

Otro punto de contraste es el de la inversión en infraestructura vial, que en el caso colombiano es muy baja, especialmente la de iniciativa estatal⁶. Esto implica al menos tres situaciones: por un lado, no hay monitoreo o procesos de salvaguarda ante la

⁵ Actualmente, de acuerdo con la Agencia Nacional de Minería (ANM), el contrato concedido a Libero Cobre se encuentra suspendido y los títulos mineros concedidos están bajo fiscalización por parte del Grupo de Seguimiento y Control de la Zona Occidente de la ANM.

⁶ El estudio de Colombia no incluye flujos de inversión en infraestructura, no por ausencia de obras de este tipo, sino más bien por el estatus legal de estos proyectos que suelen ser impulsados por organizaciones criminales.



presión ambiental exacerbada por procesos de construcción a gran escala (como la obligatoriedad de licencias ambientales y planes de manejo ambiental). Por otro, los retos para la movilidad de personas y productos del territorio que tal vacío supone; y, por último, la baja iniciativa estatal da lugar al desarrollo de carreteras improvisadas que facilitan el transporte de mercancías de grupos al margen de la ley, lo que constituye otro elemento diferencial, pues actualmente en Putumayo se encuentran el Frente Carolina Ramírez y el grupo Comandos de Frontera.

El estudio peruano, por el contrario, incluye datos sobre flujos financieros destinados a infraestructura vial. Señala a ese respecto que este tipo de inversiones intensifican la deforestación en Loreto debido a las implicaciones de segregación o división del bosque que implica el paso de vías. Aunque la ejecución de esos flujos tiene consecuencias negativas para el ecosistema, el estudio también reconoce que en algunos casos son necesarias, pues se han presentado derrames de crudo debido a la falta de mantenimiento de las vías e infraestructura obsoleta que acaban por contaminar ríos, suelos y aguas subterráneas, impactando negativamente en la biodiversidad y en los medios de subsistencia de las poblaciones locales. El tema de los derrames de crudo puede aplicar parcialmente al caso de Putumayo, con la diferencia de que su ocurrencia, además de condiciones de infraestructura, se encuentra asociada a acciones delictivas.

Tendencias en materia de políticas públicas



Colombia ha tenido un auge de política ambiental sostenido en el tiempo desde 1993, año en el cual fue sancionada la Ley 99 que creó el Sistema Nacional Ambiental (SINA), el cual fija la estructura institucional del sector para el país. Desde entonces se han desarrollado importantes políticas públicas para el sector ambiental y la conservación. Es preciso señalar que el enfoque de bienes y servicios ambientales ha sido el principal instrumento de política desde 2016, con una marcada lectura economista y funcional de la Amazonia. Ejemplo de ello son las iniciativas de pagos por servicios ambientales (PSA), en las que se enmarcan la mayoría de flujos de inversión. Sin embargo, en años recientes, algunos flujos han tratado de ir más allá al conjugar los PSA con el proceso de paz, a través de la estrategia Bosques de vida o del Plan Nacional de Desarrollo actual que propone enlazar algunos esquemas de PSA con los trabajos, obras o actividades con contenido reparador-restaurador (TOAR⁷).

⁷ Los TOAR son una figura desarrollada en el marco de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) que busca materializar el contenido restaurador, al permitir a los comparecientes proponer e implementar proyectos en los territorios que contribuyan a resarcir los daños causados a sus víctimas.

A diferencia de Colombia, Perú no hace referencia en su revisión de políticas a instrumentos con enfoque militarista, como ocurre con el Plan *Operativo Mayor Artemisa* en Colombia, una estrategia para dar manejo a los fenómenos de deforestación y minería sin titulación llevada a cabo por grupos al margen de la ley, o a prácticas de minería informal realizada por comunidades étnicas, que, sin distinción de actores, han sido tratadas casi exclusivamente en clave de delitos ambientales. Perú cuenta con instrumentos de política más actualizados para algunos de los temas como biodiversidad y cambio climático, y su marco principal ha sido los convenios y acuerdos internacionales firmados por el Estado. Resaltan entre los documentos más relevantes la Política Nacional de Ambiente, con vigencia a 2030, y la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, junto a tres documentos estratégicos centrados en áreas naturales protegidas, la estrategia nacional de biodiversidad a 2050 y la estrategia nacional de cambio climático.

En Perú, es posible verificar la alineación entre los instrumentos de política pública ambiental y los programas presupuestales que ejecuta el Estado. Es el caso de los proyectos que registra PROFONANPE y aquellos ejecutados por las ONG registradas en APCI, cuyo enfoque tiene una clara orientación hacia la conservación de bosques. Sin embargo, hace falta desarrollar proyectos que se vinculen también con temas como la protección de defensoras y defensores ambientales o la titulación de las comunidades indígenas, que en la muestra analizada siguen siendo escasos. Llama la atención que suelen ser las ONG financiadas por cooperación internacional quienes trabajan estos temas con mayor frecuencia en comparación con entidades oficiales.

Pese a la priorización de los temas ambientales en ambos países y la convergencia en instrumentos de política con plazos relativa-

mente largos (2030 y 2050), se identifican limitaciones en la implementación de la agenda de conservación y las políticas asociadas que a menudo están desarticuladas institucionalmente. Esto es notorio especialmente en el caso de Colombia. Se trata de un hallazgo que apoyaría la hipótesis de trabajo sobre la efectividad de las inversiones y permite aproximar una explicación a partir de la ausencia de una alineación de los recursos disponibles con estrategias de largo plazo para la conservación de la Amazonía. A esto se suma, en varios casos, la presencia intermitente de las entidades veedoras para lograr el cumplimiento de los propósitos trazados.

Otro punto para resaltar es que en Colombia no se ha logrado integrar al sector privado como actor relevante en la gestión ambiental y por esa misma vía se presenta una menor articulación de flujos de este sector con políticas ambientales y otras orientadas a la inclusión de las poblaciones. Así, se puede percibir una resistencia importante de la población local hacia procesos de inversión privada, justamente por la forma en la que circula la información, que a menudo es netamente informativa, sin la posibilidad de proponer o discutir lo formulado. También ocurre que las personas se enteran de este tipo de proyectos cuando ya están en ejecución. Al respecto, ambos estudios encontraron durante su ejercicio territorial testimonios que indican que las convocatorias se limitan a la socialización; en Putumayo, las personas entrevistadas mencionaron además que no son convocatorias amplias, pues generalmente se hacen invitaciones a personas cercanas a la administración pública local. El estudio peruano, también experimentó dificultades en la tanto en la identificación de flujos provenientes del sector privado específicamente aquellos destinados al departamento de Loreto, como para determinar el destino del gasto de los flujos rastreados en las bases de PROFONANPE.



Flujos identificados y relación con las políticas del sector



El estudio peruano contó con tres fuentes de información para el rastreo de flujos de inversión: el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que registra flujos de origen público; la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), con reporte de flujos ejecutados por ONG's; y aquellos registrados en el Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú (PROFONANPE). El estudio identificó 146⁸ flujos que fueron analizados principalmente en función de su origen, a diferencia del estudio en Colombia, que incluyó contrastes entre periodos de gobierno, como se verá más adelante. En Perú, los flujos con mayor asignación monetaria son los provenientes de cooperación internacional identificados en PROFONANPE con un monto total de USD 157 millones.

A estos le siguen los flujos de origen público con una asignación total de USD 147 millones. Para este grupo, el estudio peruano resalta que, en el caso de los proyectos ejecutados por el Gobierno Regional de

Loreto, se evidencia un peso relevante del canon y sobrecanon petrolero, cuya magnitud es tal que logra sobrepasar flujos por concepto de préstamos o donaciones que ingresan por cooperación internacional. En tercer lugar, los flujos identificados en la APCI, aunque numéricamente superan a los de otras fuentes de información; en términos monetarios suman en conjunto USD 60 millones y se destinan a múltiples temáticas vinculadas con la protección de bosques. Los temas con mayores asignaciones en este grupo son los de protección de derechos de las comunidades indígenas y ordenamiento territorial para la protección de sus territorios. En total, el análisis peruano estima una inversión de USD 364 millones en 11 años, en promedio USD 30 millones por año y un aproximado de 0,88 centavos de dólar por hectárea de bosque en Loreto.

El reporte peruano, que incluyó flujos de inversión para el sector infraestructura, identificó diversidad de enfoques que parecen estar en armonía, bien con las iniciativas de conservación o con las de desarrollo local, como, por ejemplo la construcción de viveros artesanales en el proyecto *Instalación de plantaciones forestales*; o el proyecto *Construyendo resiliencia en los Humedales de la Provincia Datem del Marañón*, centrado en el desarrollo de infraestructura productiva, como plantas de fabricación de hielo, sistemas de cadena de frío, prensas de frutos de palma, entre otras. Sin embargo, al evaluar la sostenibilidad de este tipo de proyectos basados en información de la Contraloría, se encontraron obstáculos relevantes asociados a deficiencias en la implementación y mantenimiento de las iniciativas.

⁸ De estos, nueve corresponden a programas presupuestales, trece se identificaron en PROFONANPE y 124 en APCI.

En contraste con el caso peruano, el rastreo de flujos de inversión en la Amazonía colombiana tuvo la particularidad de no contar con una fuente de información centralizada y detallada. La información de Colombia deriva de fuentes tales como el Mapa de Inversiones, que consolida datos del Sistema General de Regalías; la Plataforma de Monitoreo del Sistema de Financiamiento Climático (MRV); portales de Datos abiertos de entidades como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS); consultas en la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC) y Bases de datos de proyectos GEF, GIZ y del Banco Mundial. También fueron consultados los Planes operativos anuales de inversión (POAI) de Putumayo, y se solicitó información vía derecho de petición al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Bajo este panorama, FRC logró identificar un total de 130 flujos que equivalen a una inversión de USD 1359,02 millones, de los cuales USD 476 millones se destinan exclusivamente al Putumayo, USD 175 millones a proyectos en la región Amazónica en general y USD 707,2 millones restantes corresponde a flujos que se destinan a proyectos en la escala nacional que contemplan a algún departamento de la Amazonía Colombiana y otros que incluyen acciones con países amazónicos fronterizos, como Perú.

Dado que el análisis en Colombia tomó en consideración tres periodos de gobierno, es posible anotar que el gobierno Santos (2010-2018) fue el de menor capacidad para movilizar inversión real destinada a la conservación de bosques en la Amazonía, con 165 millones de dólares, mientras que en la administración Duque (2018-2022) este valor ascendió a 735 millones de dólares y en los dos años de período presidencial de Petro (2022-2024) fue de 448 millones de dólares. A diferencia de Perú, y visto

a la luz de los periodos de gobierno, el caso colombiano no tiene un comportamiento creciente exponencial, sino más bien atraviesa por fluctuaciones y picos entre uno y otro gobierno.

Es preciso resaltar cinco rasgos de los flujos en el caso colombiano: 1) aunque la financiación general del Gobierno Petro es menor en un 39% respecto al gobierno Duque, el dato solo toma en cuenta los dos primeros años de mandato; 2) Los flujos en el Gobierno Petro casi triplican la inversión identificada en el gobiernos Santos, quien ejerció dos periodos presidenciales; 3) aunque en el gobierno Duque el principal aporte financiero provino de Agencias multilaterales, y de los tres gobiernos es el de mayor inversión, en la práctica solo el 15,91% de la inversión de Agencias Multilaterales se quedó en Colombia, el 84,09% restante se comparte con proyectos que involucran a otros países amazónicos; 4) la participación del sector privado y la cooperación internacional ha disminuido significativamente; en este sentido el gobierno Duque es el que mayores rubros presenta a nivel de cooperación internacional; y 5) el gobierno Santos es el único para el cual se identificaron flujos de inversiones provenientes del sector privado.

Se percibe un ligero cambio de orientación en las destinaciones de los flujos de inversión durante la primera mitad del gobierno Petro, dato que llama la atención por la corta temporalidad en comparación con los otros periodos contrastados. Si bien hay descensos en las inversiones por parte de Agencias Multilaterales, Renta Pública Subnacional, y reporta cero financiaciones en Cooperación internacional y sector privado, se destaca el incremento en flujos de inversión provenientes de Renta Pública Nacional: mientras en el gobierno Santos fue de USD 55 millones y en el de Duque

bajó hasta USD 7,42 millones, en el gobierno actual se ubica en USD 358,6 millones⁹. Además, si se toma como referencia el Presupuesto General de la Nación 2024, se encuentra que el gasto real en la Amazonía prioriza el sector de conservación de bosques, ecosistemas y fuentes hídricas, que corresponde al 12%, y los sectores de defensa, agroindustria y minero-energético que aportan menos del 15% cada uno.

En Perú, los principales temas a los que se destinan los flujos son biodiversidad, medio ambiente y cambio climático; en Colombia, el tema más frecuente es conservación, que engloba conservación de fauna y flora, bosques, cuencas hidrográficas y otros cuerpos de agua menores. Visto en detalle, la destinación temática de los flujos identificados en Colombia varía dependiendo de su origen. Así, los flujos de sector privado se dirigen a cambio climático, aprovechamiento de recursos naturales y participación y gobernanza; los provenientes de renta pública se destinan a cambio climático, gestión del riesgo y desarrollo local; la cooperación internacional se enfoca en acciones contra la deforestación, el cambio climático y participación y gobernanza. Este último tema lo comparte con los flujos de agencias multilaterales, los cuales además se dirigen a inclusión de comunidades y sectores y desarrollo local. El tema de conservación ambiental es recurrente y transversal a todas las tipologías.

¿Tienen relación esos flujos con las políticas ambientales? En Colombia es posible observar un marcado cambio de enfoque entre los gobiernos. En el periodo Santos, los flujos se articulan con políticas de Cambio Climático, el programa REDD+ y el programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales (PSA). A finales del periodo se plantean los Lineamientos de Política para esquemas de PSA, sancionados en el gobierno Duque. En este periodo, continúa

la articulación de inversiones con políticas de cambio climático, se crea la Política de Crecimiento Verde, temática en la que se encuentran las mayores relaciones con flujos de inversión, y aparecen algunos vinculados con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) orientados a la conservación ambiental a través de trabajo con pueblos indígenas y población afectada por el conflicto armado. Además, a inicios de gobierno se sancionó la Sentencia 4361/2018 que reconoce a la región Amazónica como sujeto de derechos.

En el gobierno Petro, si bien se mantiene la relación de inversiones con políticas de cambio climático, emergen vinculaciones con políticas centradas en el Desarrollo Regional, tomando mayor relevancia los PDET; además, surgen inversiones hacia el desarrollo sostenible en el sector minero-energético, la conservación de microcuencas y otras inversiones para mejorar senderos ecológicos. Otros flujos se articulan con políticas de acciones contra la deforestación e instrumentos de política para la inclusión de comunidades. El análisis colombiano también identificó veinte flujos cuya temporalidad trasciende los periodos de gobierno. En ellos, la articulación con políticas se centra en asuntos relacionados con cambio climático, crecimiento verde, acciones contra la deforestación y planes de restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas, estas últimas articuladas con el Plan Nacional Integral de Sustitución (PNIS) de cultivos de uso ilícito.

⁹ Se trata de valores totales de Renta Pública Nacional para la Amazonía, es decir incluyen contribuciones del presupuesto general de la Nación y de Regalías por actividades extractivas en toda la región. Si se toma el valor exclusivo para cada periodo de gobierno destinado a Putumayo, se tiene un total de USD 316,5 millones de los cuales 0,06% son del periodo Santos, 1,99% del periodo Duque y el 97,95% restante de los dos primeros años de gobierno Petro.

El análisis sobre la relación entre las políticas del sector ambiental y los 146 flujos identificados en Perú deja ver cuatro líneas temáticas¹⁰: I) la gestión y el reconocimiento del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (ANPs); II) el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; III) la conservación de la biodiversidad; y IV) la protección de los derechos de las comunidades indígenas. A diferencia de Colombia, no se identifica un enfoque de servicios ecosistémicos y economía verde tan marcado, pues una importante proporción de políticas, aunque tienen como principio rector la conservación ambiental, acaban dando un peso relevante a miradas economicistas sobre la naturaleza y los bienes comunes que alberga la Amazonía, lo que puede dar lugar a formas modernas de extractivismo en clave de iniciativas de biocomercio y empleos verdes. Si bien varios de los flujos que identifica el GPC mencionan el aprovechamiento de frutos exóticos y derivados de productos forestales no maderables, es de resaltar que las iniciativas mencionan a las poblaciones locales como directas beneficiadas de estas cadenas productivas.

En resumen, a nivel temático los flujos muestran un alto grado de coincidencia entre los dos países, salvo por dos elementos: el primero corresponde a la identificación de inversiones en Colombia, que consideran al sector minero o guardan alguna vinculación con el proceso de Transición Energética, tema que no se reporta en los flujos del estudio peruano. El segundo tiene que ver con el papel del desarrollo y el uso de la tecnología para mejorar procesos de monitoreo forestal que en Perú se presenta como una oportunidad para dar manejo al fenómeno de la deforestación, pero que no es un elemento identificado en el caso colombiano. Un aspecto común para resaltar es la incipiente incorporación del enfoque de género tanto en los instru-

mentos de política destinados a la conservación, como en las salvaguardas de los flujos. Por ejemplo, el estudio colombiano únicamente identificó nueve flujos (6.92%) que hacen mención explícita a la inclusión de una perspectiva de género. Si bien el caso peruano señala la incorporación de este enfoque con alguna frecuencia, es notorio que en ambos se presenta una brecha importante entre la formulación y la ejecución de políticas que podría limitar la efectividad y la equidad de las intervenciones en la región Andino amazónica.

Los estudios de caso



Para examinar los resultados de los flujos y el cumplimiento de estándares, el Grupo Propuesta Ciudadana y Foro Región Central acordaron seleccionar una muestra de los flujos identificados en cada estudio bajo criterios tales como la disponibilidad de información, su asignación presupuestal y el estado de su implementación, tratando de priorizar aquellos en estado terminado. Foro Región Central seleccionó cuatro flujos¹¹ incluyendo dos en ejecución para tener elementos de contraste sobre el nivel de información de los flujos tanto en función de su origen, como desde una etapa inicial. Fueron seleccionados dos de origen privado de 2015 y 2021, ambos en estado terminado, y dos de agencias multilaterales aún en ejecución desde 2015, y otro de 2024. Además, señalaban trabajo con población étnica y, como socios implementadores, incluían entidades públicas como el Ministerio de Ambiente, Parques Nacionales Naturales y el Instituto de investigaciones amazónicas SINCHI.

¹⁰ Anexo. **Categorías Presupuestales Estudio peruano**

¹¹ Ver anexo. **Indagación territorial** y anexo **Flujos estudio de caso Estudio colombiano**



Foro Región Central encontró que los proyectos tienen un desempeño limitado en su eficacia, debido a la falta de participación de las comunidades locales y la omisión de información contextual para la construcción de acciones sostenibles y apoyadas por la gente del territorio. Con esto se pone de relieve la necesidad de adoptar enfoques diferenciales que permitan incluir voces de diversas poblaciones y sectores, lo que resulta valioso ante un ejercicio de articulación de los flujos con una perspectiva de desarrollo territorial que respete y fortalezca las capacidades locales.

También se constata una centralización tanto de funciones como de asignaciones presupuestales. Aunque los proyectos tienden a involucrar varios actores públicos -quizá para dar integralidad a la ejecución-, a menudo las entidades ejecutoras se encuentran desarticuladas, lo que implica un abordaje muy seccionado en lugar de uno integral. Lo anterior se evidencia en la atomización de la información, que no se encuentra ordenada en los proyectos; la información generada en cada entidad no llega a unificarse y a menudo, cuando se dispone en canales de acceso público, no es fácil de rastrear o identificar a qué componente del proyecto hace referencia. Esto

se pudo verificar con las indagaciones en visitas de campo y a través de solicitudes vía derecho de petición con actores del sector. En ellas queda claro que la información entre entidades asociadas a un mismo flujo, no circula de manera continua o igualitaria entre estas, a diferencia de Perú, donde parece existir una estructura institucional más organizada que en algunos casos facilita la trazabilidad de acciones y la ejecución fiscal para cada entidad.

Sobre el cumplimiento de estándares, FRC tomó como marco de análisis la interpretación de Colombia para las salvaguardas sociales e institucionales que el MADS desarrolló para proyectos REDD+¹². A esta interpretación se articuló la normatividad vigente para cada salvaguarda. A nivel de estándares, se identifica un rezago en la aplicación y cumplimiento de protocolos y la garantía de derechos como la consulta previa, el acceso a la información o la rendición de cuentas. Es de resaltar que los flujos provenientes de agencias multilaterales a menudo tuvieron mejor desempeño en el cumplimiento de estándares, respecto de los flujos privados, en los que el gran obstáculo de acceso a la información es evidente. También se resalta la incorporación de salvaguardas de género aplicadas en flujos de agencias multilaterales, que en la interpretación colombiana no existen.

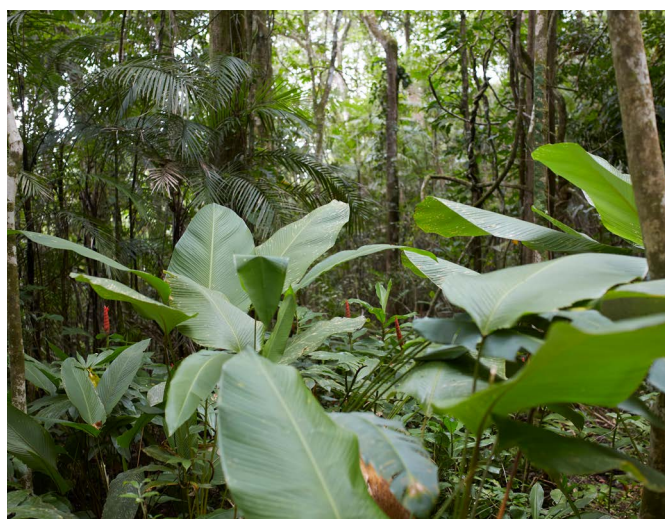
Por su parte, el GPC seleccionó seis flujos para el estudio de caso que permiten tener un contraste entre flujos de origen público y privado, especialmente para el análisis de cumplimiento de estándares y en lo que refiere a transparencia y rendición de cuentas, que, al igual que el caso colombiano (que toma flujos privados con flujos de agencias multilaterales) identifica serios vacíos en el acceso a la información

¹² Ver anexo. *Guía de salvaguardas Estudio colombiano*

en las diferentes etapas de los proyectos, desde la socialización y puesta en discusión de los mismos hasta las etapas donde la difusión de informes de gestión y resultados son cruciales. No obstante, en Perú la información vinculada a flujos del sector público se brinda con mayor transparencia financiera debido a los requisitos legales de divulgación, no así en el caso de Colombia, donde a menudo la información de entidades públicas vinculadas a la ejecución de los flujos sigue siendo de difícil acceso, tanto por ausencia de difusión como por la fragmentación de la misma, pues, aunque varias entidades del sector hagan parte de un mismo proyecto, parece no haber coordinación en la forma de presentar los resultados.

El tema de la participación sigue siendo un reto en ambos países. A través del trabajo de campo realizado por el equipo de Perú y del ejercicio territorial realizado en Colombia quedan constatadas serias discrepancias en el grado y calidad de la participación, pues en la revisión documental con frecuencia los ejecutores y aliados de los proyectos dan cuenta de la implementación de mecanismos de participación oportunos, amplios y garantistas. Sin embargo, las entrevistas y encuestas arrojan una lectura diametralmente opuesta al identificar faltas relevantes de espacios de participación, diálogo y concertación, especialmente en la etapa de diseño y planificación de los proyectos, aunque no solamente allí. En Colombia, con frecuencia las personas consultadas señalaron haber conocido los proyectos ya cuando estaban en marcha y pocas veces indicaron ser llamadas a consultas o socializaciones. Además, cuando esto ocurrió, se trató de espacios netamente informativos.

En general, la caracterización de flujos deja ver que Colombia no es un país que tradicionalmente haga inversiones significati-



vas para el sector ambiental. Además, se presenta una marcada centralización del presupuesto en Colombia por parte de las entidades del orden nacional y, lamentablemente, el correlato de esta situación es la baja capacidad de ejecución en entidades territoriales que, sumada a la baja confianza y reconocimiento de cara a la ciudadanía, configuran un escenario complejo tanto para el control social como para la construcción de procesos ciudadanos. Estas situaciones se encuentran atravesadas por temas de relevancia que permiten dilucidar posibles limitaciones a la hora de poner en marcha los proyectos y delimitar sus impactos, tales como la corrupción y la falta de información, factores relevantes que afectan la ejecución de las inversiones.

El reporte de Perú destaca que los flujos financieros destinados a conservar los bosques muestran una tendencia creciente respecto a periodos anteriores, tanto para los flujos financiados con recursos públicos como para los de cooperación internacional. Los flujos públicos alcanzaron un gasto total equivalente a USD 147 millones para los proyectos ejecutados por el Gobierno Regional de Loreto. Allí resalta el aporte del canon y sobrecanon petrolero para financiar este tipo de iniciativas, cuya magnitud es mayor comparada con los

préstamos o donaciones de cooperación internacional. En el caso de Putumayo, los flujos públicos ascienden a USD 358,5 millones de los cuales el 88% proviene de renta pública nacional (presupuesto general de la nación) y el 12% restante lo aporta la renta pública subnacional, es decir, aquella que proviene de regalías derivadas de actividades extractivas. A nivel institucional, el reporte de Perú resalta las inversiones realizadas por el Ministerio de Agricultura y Riego (MIDAGRI) que en magnitud son superiores a las realizadas por el Ministerio del Ambiente a través del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). La mayor relevancia del MIDAGRI se observa también al analizar los recursos canalizados vía programas presupuestales.

En suma, mientras que en Perú los flujos públicos evidencian una alta participación de inversiones resultado de la actividad petrolera, que son incluso mayores a los aportes de sectores como la cooperación internacional, en Colombia a la luz de la muestra identificada los flujos públicos tienen tan solo un aporte del 12% por parte del sector extractivo, que llega a través de regalías. Cabe mencionar que la contribución de este sector no es tan significativa, especialmente en los dos primeros años del gobierno Petro, en el que solo se identificó un flujo por valor de USD 0,12 millones, mientras que durante los Gobiernos Santos se reportaron USD 10,2 millones y en el gobierno Duque USD 32 millones. Vale la pena resaltar que el 88% restante de los flujos públicos que provienen del presupuesto general de la Nación dan cuenta de que el Gobierno Petro encabeza la inversión en Putumayo con USD 310 millones aportados en solo dos años de mandato, en comparación con USD 6.4 millones de los tres gobiernos anteriores, a saber: USD 0,20 millones de los dos gobiernos Santos y USD 6,2 millones del periodo Duque.

Reflexiones Finales



Como corroboración de la primera hipótesis señalada, es posible afirmar que la información financiera y, en general, los datos de interés para cada uno de los flujos siguen siendo de difícil acceso. Esto presenta algunos matices entre los dos países, pero, por ejemplo, en los flujos de inversión privados resulta ser un punto de encuentro indudable. De manera general, es frecuente en Colombia la falta de informes de gestión públicos y, en una proporción significativa, las cifras de asignaciones económicas se encuentran sin la desagregación suficiente para determinar cuál es el aporte real de los distintos actores que intervienen en su diseño y ejecución. Esta situación dista bastante de la información que el GPC logró consolidar para Perú. En ese sentido, en Colombia resulta necesaria la implementación del acuerdo de Escazú en su componente de acceso a la información como derecho, así como otras medidas que permitan dar manejo a esta situación de déficit informativo.

Dicha falta de transparencia y de datos accesibles dificulta el análisis detallado del punto de inflexión en la conservación ambiental de la región, a fin de contrastar la segunda hipótesis con mayor detalle, la cual alude a la efectividad de las inversiones para frenar el punto de inflexión de la Amazonía, así como a la evaluación precisa del impacto de las políticas implementadas. Sin información clara y actualizada, resulta complicado medir el progreso, identificar deficiencias y ajustar posibles estrategias para mejorar los resultados de conservación. En ese sentido, resulta necesario mejorar los mecanismos de divulgación y de rendición de cuentas, garantizando que la información relevante sobre

los instrumentos de política y sus resultados esté disponible para todos los actores involucrados.

En cuanto a la hipótesis que plantea problemas de concertación y vinculación de estándares, los estudios identificaron vacíos en la aplicación de salvaguardas, garantías de derechos y debida diligencia. Aunado a esto, es notorio que la inseguridad para ejercer control social o realizar liderazgo y defensa ambiental sigue siendo un factor relevante para ambos países. Se trata de un elemento ligado a los problemas de transparencia y acceso a la información. En los casos analizados, las personas que ejercen ese tipo de liderazgo, asumen luchas de oposición ante procesos de extracción y explotación de recursos naturales y por ello son objeto de amenazas y estigmatización.

Según el informe de Global Witness de 2024, en 2023 se reportaron 169 asesinatos a defensores de la tierra y el medio ambiente en América Latina y el Caribe, 47% de ellos en Colombia (79 asesinatos)¹³. Esto lo convierte en el país con mayor número de personas defensoras del medio ambiente asesinadas en el mundo, por encima de países como Brasil o México donde se cometieron 25 y 18 asesinatos, respectivamente, y reportando casi 20 veces la cifra de Perú (4 asesinatos). A esta situación se suman asesinatos a firmantes del acuerdo de paz, cuyo proceso de reincorporación a la vida civil frecuentemente incluye emprendimientos ligados a la producción agropecuaria y la conservación ambiental. Lamentablemente, Perú no se queda atrás ante este complejo panorama. Así las cosas, la implementación del acuerdo de Escazú, junto a otras medidas, resulta de nuevo crucial para implementar acciones en pro del derecho a la participación ciudadana y la salvaguarda de personas defensoras ambientales. Es preciso señalar

que en Colombia el acuerdo ha tenido algunos avances, pero en el caso peruano la situación es compleja debido a que el Congreso no ha ratificado el acuerdo, pese a que el Estado lo suscribió en 2018.

En materia de participación ciudadana, al igual que en Loreto, Putumayo –y, si se quiere a escala de países, Perú y Colombia– siguen presentando obstáculos tanto en el funcionamiento de los canales de participación, transparencia y acceso a la información como en las garantías para la participación ciudadana, tanto para las iniciativas de conservación actual como en medidas recientes para enfrentar el cambio climático. En cuanto al tipo de participación que se promueve, el reporte peruano reconoce una heterogeneidad significativa en los enfoques de participación comunitaria entre los proyectos analizados: mientras algunos, como el proyecto Humedales del Datem y Superfrutos que conservan bosques, demuestran un compromiso robusto con la participación de las comunidades locales desde la fase de planificación hasta la implementación, otros muestran una participación más limitada o menos estructurada. Por ello se debe prestar atención a la manera de entender la participación, pues esta puede tener diferentes alcances: puede ser meramente informativa o ser consultiva, o tener incidencia sobre la toma de decisiones dentro del proyecto o en el marco de una iniciativa mayor.

Un dato relevante al respecto en Colombia es que en la reciente construcción de la Hoja de Ruta para la Transición Energética Justa (HRTEJ), para cuya elaboración el

¹³ Ver: informe *Voces que faltan* Voces que faltan: La eliminación violenta de los defensores de la tierra y el medio ambiente, disponible en: <https://globalwitness.org/en/campaigns/land-and-environmental-defenders/missing-voices/>

Gobierno Nacional llevó a cabo 27 diálogos nacionales, la región Amazónica solo contó con la participación de cuatro personas. En tal sentido, es central continuar trabajando por la construcción de agendas ciudadanas para la transición energética, procesos de pedagogía al respecto, algunos de los cuales recientemente Foro Región Central adelanta en Putumayo abordando temas sobre cómo surge la idea de esta transición, qué ha planteado en Gobierno Nacional al respecto y qué implicaciones tiene para el Putumayo.

Aunado a lo anterior, resulta necesario reevaluar la manera en la que se conceptualiza y mide la participación en proyectos de conservación ambiental y todos aquellos que se pretenda implementar en la región Amazónica. Es necesario establecer estándares mínimos de transparencia y acceso a la información aplicables a este tipo de proyectos, teniendo en cuenta que el derecho a la información resulta inseparable del derecho a la participación ciudadana. En esa medida, el caso colombiano que toma como referencia para el análisis de estándares la interpretación de salvaguardas, resulta bastante ilustrativo sobre los marcos de estandarización posibles, señalando a su vez algunos puntos aún incipientes para pensar un sistema de salvaguardas que posibilite blindar a los proyectos en temas sensibles y de suma importancia como el cumplimiento de estándares y derechos humanos, territoriales y ambientales.

Si bien hay variedad de enfoques para abordar la conservación, vale la pena ahondar de manera crítica, pero sobre todo concertada con las poblaciones locales, la pertinencia del enfoque en servicios ecosistémicos y bioeconomía que emerge

casi transversalmente en los flujos de inversión de ambos estudios. Pues, por un lado, pueden representar caminos para pensar rutas de desarrollo y diversificación económica, especialmente en un eventual escenario de Transición Energética; pero, por otro lado, y según como se promuevan e incluyan a las poblaciones, puede acabar siendo una vertiente más de la historia extractiva que han atravesado los territorios.

Otro tema en el que vale la pena redoblar esfuerzos es la construcción de mecanismos de monitoreo a los proyectos, así como de participación y diálogo. También es necesario garantizar posibilidades de continuidad de los mismos, pues un elemento identificado en los flujos de inversión para ambos estudios es la poca sostenibilidad que tienen los proyectos una vez concluidos. A esta situación se suman, según señala el caso peruano, hechos de corrupción, y la poca adaptabilidad de los proyectos a la realidad local. Si bien se trata de aspectos que no son ahondados en el estudio colombiano, su ocurrencia en el contexto colombiano no se puede descartar.

Finalmente, es preciso seguir apostando por la incorporación de enfoques diferenciales capaces de blindar desde su formulación el impacto de los proyectos y mitigar sus efectos en los territorios. Así, será clave trabajar en estrategias de formulación que posibiliten perspectivas desde los estudios de género, territoriales e intersecciones. En ese camino el papel de la participación ciudadana y el diálogo son centrales para poder construir una visión común sobre el tipo de desarrollo, orientación y actores que se necesitan en los territorios y cómo estas delimitaciones logran ser acogidas por eventuales financiadores.

Foro
Región Central