

Ambiente y seguridad

Los cambios de enfoque del nuevo Gobierno

LOS
1000
DÍAS DE **PETRO**



Análisis de coyuntura

Ambiente y seguridad

Los cambios de enfoque del nuevo Gobierno

Directora Ejecutiva

María Victoria Llorente

Director del área de Conflicto y violencia organizada

Jorge Mantilla B.

Autoras

Angie Durán

Paula Andrea Tobo

Sofía Muñoz

Edición y corrección de estilo

Martín Franco Vélez

Diseño y diagramación

Ladoamable S.A.S.

www.ladoamable.com

ISBN

978-628-7558-18-2

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8A - 37 Torre A. Of. 701. Bogotá

Tel. (57-1) 747 0273

www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

Bogotá, Noviembre 2022

LOS

100

DÍAS DE PETRO



Contenido

5

INTRODUCCIÓN

7

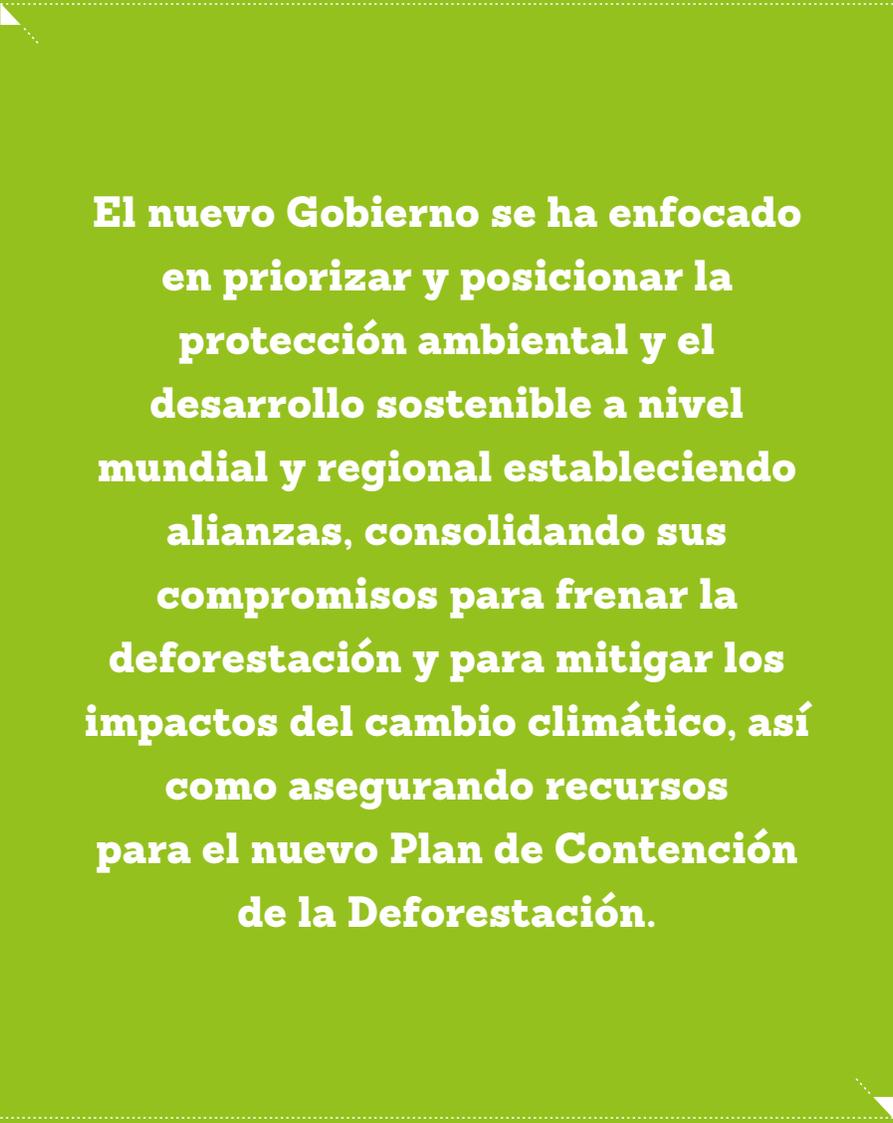
¿EN QUÉ VA EL NUEVO GOBIERNO?

15

LOS DIEZ ANUNCIOS CLAVES DE LOS
PRIMEROS 100 DÍAS DE GOBIERNO

19

ALERTAS Y PRIORIDADES



El nuevo Gobierno se ha enfocado en priorizar y posicionar la protección ambiental y el desarrollo sostenible a nivel mundial y regional estableciendo alianzas, consolidando sus compromisos para frenar la deforestación y para mitigar los impactos del cambio climático, así como asegurando recursos para el nuevo Plan de Contención de la Deforestación.

INTRODUCCIÓN



Introducción

El gobierno de Gustavo Petro ha posicionado la agenda ambiental como un eje prioritario en su mandato, haciendo énfasis en la protección de la Amazonía y el desarrollo sostenible. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha dado los primeros pasos para que la atención a los conflictos ambientales transite de un enfoque militarizado a uno de diálogo con las comunidades. Entretanto, la Fuerza Pública seguirá tendiendo un rol en las nuevas estrategias contra la deforestación, pero alejado de la fórmula original de la Operación Artemisa.

El Gobierno, además, se ha enfocado en priorizar y posicionar la protección ambiental y el desarrollo sostenible a nivel mundial y regional estableciendo alianzas, consolidando sus compromisos para frenar la deforestación y para la mitigación de los impactos del cambio climático, así como asegurando recursos para el nuevo Plan de Contención de la Deforestación.

Mientras se avanza en la lucha contra la deforestación a través del diálogo, este enfoque no resulta tan claro para la explotación ilícita de minerales que perjudiciales para el ambiente. El presidente Gustavo Petro fue enfático contrarrestar este fenómeno eliminando e incautando maquinaria asociada a la minería, una estrategia que representa continuidad con respecto al Gobierno anterior. Sin embargo, fue anunciada una reforma al Código Minero que recogerá las necesidades de formalización de aquellos mineros que, como sucedió en Bajo Cauca, reclaman un cambio de enfoque.

Petro recibió un gobierno con altas cifras de deforestación, desconfianza sobre las instituciones y la Fuerza Pública, un campesinado y comunidades étnicas con disposición para trabajar conjuntamente sobre prácticas de conservación ambiental, pero con exigencias claras. A continuación, presentamos un balance de los primeros 100 días de Gobierno y los retos a los que se enfrenta para concertar y armonizar la política de Seguridad Humana con la conservación de la biodiversidad.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha dado los primeros pasos para que la atención a los conflictos ambientales transite de un enfoque militarizado a uno de diálogo con las comunidades

01

**¿EN QUÉ VA EL
NUEVO GOBIERNO?**



1. ¿En qué va el nuevo Gobierno?

En el Gobierno anterior, la solución a los problemas ambientales se caracterizó por la priorización de las intervenciones militares con la Operación Artemisa.

En el actual Gobierno, en cambio, los anuncios sobre las estrategias para la contención de los problemas ambientales, en cabeza de la ministra Susana Muhamad, han privilegiado el diálogo social para garantizar la seguridad ambiental y territorial en las zonas más vulnerables al cambio climático y la deforestación.

Durante el 2021 se deforestaron 174.103 hectáreas de bosque en Colombia, 77% de las cuales se concentran en los departamentos de Meta, Caquetá, Guaviare, Putumayo, Norte de Santander y Antioquia¹.

Así, pues, el gobierno de Gustavo Petro recibió una deforestación con tendencia al aumento. En el primer semestre de 2022 fueron deforestadas 50.400 hectáreas, un 11% más que el mismo periodo de 2021.

Las principales causas son:

- La praderización orientada a la usurpación y acaparamiento de tierras
- Malas prácticas de ganadería extensiva
- Cultivos de uso ilícito
- Ampliación no planificada de infraestructura de transporte
- Extracción ilícita de minerales
- Tala ilegal
- Ampliación de la frontera agrícola

Para solucionar este problema, el nuevo Gobierno se enfrenta a dificultades históricas vinculadas a la deforestación y las economías extractivas, en un contexto donde la débil implementación de los Acuerdos de Paz y la reconfiguración de los grupos armados ilegales, complejizan los escenarios de la protección ambiental. Teniendo en cuenta que existe una interrelación entre la implementación del Acuerdo, la política de drogas, la Reforma Ru-

Durante el 2021 se deforestaron 174.103 hectáreas de bosque en Colombia, 77% de las cuales se concentran en los departamentos de Meta, Caquetá, Guaviare, Putumayo, Norte de Santander y Antioquia

¹ El Espectador. (15 de julio de 2022). "En 2021 la deforestación aumentó 1.5% en Colombia: se talaron 174.103 hectáreas". <https://www.elespectador.com/ambiente/en-2021-la-deforestacion-aumento-un-15-en-colombia-se-talaron-174103-hectarea/>

ral Integral y las medidas anti-deforestación, el nuevo Gobierno tiene el reto de coordinar el trabajo entre entidades y garantizar políticas efectivas para la conservación de ecosistemas estratégicos.

Por lo tanto, en materia de ambiente, el gobierno de Gustavo Petro prometió reformas sociales y económicas vinculadas a la descarbonización, la adecuación al cambio climático, la transición energética y el freno a la deforestación, y fortalecer las estrategias de seguridad ambiental que permitan frenar los delitos ambientales y resolver las estrategias de protección a defensores y defensoras ambientales.

01.

La ministra Susana Muhamad anunció un cambio de enfoque en el cual se prioriza la concertación con la comunidad y se suspenden los operativos militares de Artemisa. Se ha avanzado en ambos sentidos: por un lado, se firmó el primer acuerdo con la comunidad de Cartagena del Chairá (una de las más afectadas por Artemisa); de otro, no hay registros de operativos militares relacionados con esta operación militar en los primeros 100 días del nuevo Gobierno.

SE CREÓ UN NUEVO PLAN DE CONTENCIÓN DE LA DEFORESTACIÓN CON CINCO PILARES:

- Acuerdos sociales con las comunidades en territorio para construir soluciones en conjunto, así como impulsar la implementación de compromisos del Acuerdo de Paz que contribuyan a disminuir la deforestación: PDET, PNIS y economía forestal.
- Contención y prevención con la Fuerza Pública en puntos estratégicos, como el arco de deforestación de la Amazonía y con énfasis en el acaparamiento de tierras.
- Fortalecimiento institucional con autoridades ambientales y locales.
- Investigación e inteligencia para llegar a grandes deforestadores.
- Consolidación de un sistema de información integrado para el monitoreo de bosques.

Los detalles de este Plan fueron dados a conocer en la primera sesión del Consejo Nacional de Lucha Contra la Deforestación (CONALDEF) convocada por el Gobierno en septiembre, luego de que la Procuraduría solicitara la socialización del Plan.

En la COP27, los gobiernos de Alemania y Noruega se comprometieron con la donación de 25 millones de dólares para proteger el Amazonas. Parte de estos recursos se dirigirán a implementar diálogos con comunidades de 22 núcleos de deforestación en el país.

02.

La participación de las Fuerzas Militares no ha sido descartada del todo y seguirán teniendo un rol importante en esta área. Esto es algo que el Gobierno deberá manejar con precaución debido a la desconfianza hacia la Fuerza Pública que ocasionó la Operación Artemisa. En sesión del CONALDEF, se anunció que las Fuerzas Militares “no renunciarían a su autoridad”, pero la estrategia cambiaría de una lógica de combate militar a una coordinada hacia la prevención y contención, así como a la justicia e investigación mediante una estrategia “social humana”².

Los detalles de este rol son pocos. Por ahora, se espera que la Fuerza Pública intervenga en puntos estratégicos de la Amazonía sin enfocarse en los campesinos, sino en las grandes estructuras criminales, y que desplieguen acciones de reconstrucción de confianza.

La Fuerza Pública continúa en labores asociadas a la protección del ambiente; por ejemplo, el Ministerio de Defensa reporta 249 delitos contra este entre el 8 de agosto y el 30 de septiembre de 2022.

GRÁFICO 1

NÚMERO DE DELITOS CONTRA EL MEDIO AMBIENTE



Fuente: Ministerio de Defensa, octubre de 2022.

•••••

² Ministerio de Ambiente. (13 de septiembre de 2022). “Estrategia contra la deforestación cambia su enfoque”. <https://www.minambiente.gov.co/sistema-nacional-ambiental-sina/estrategia-contra-la-deforestacion-cambia-su-enfoque/>

Por otro lado, el presidente Petro anunció que se dispondrá de la flota de helicópteros militares donados por Estados Unidos para proteger el ambiente, cumpliendo con uno de los ejes de lucha contra el narcotráfico.

03.

Hay contradicciones entre las promesas sobre la priorización de las soluciones basadas en el diálogo con comunidades y los anuncios donde se prioriza la conservación ambiental. Por ejemplo: la concertación con campesinos en parques sigue siendo incierta. El discurso de la ministra de Agricultura, Cecilia López Montaña, insiste en que los criterios ecológicos y de conservación serán prioritarios al momento de tomar decisiones sobre uso en parques nacionales naturales. El mandato es proteger la Amazonía, centro del desarrollo sostenible³. Por lo tanto, el Gobierno tiene el reto de poder armonizar las políticas que priorizan el enfoque conservacionista con el enfoque social y humano que anuncia seguir.

04.

El Gobierno tomó una posición de tolerancia cero frente a la explotación ilícita de oro que sea perjudicial para el ambiente y anunció que seguiría destruyendo maquinaria ilegal. Esto constituye una continuidad con respecto a la estrategia que, durante cuatro años, implementó el presidente Duque y que tuvo un impacto limitado sobre la dinámica de esta actividad ilícita y sus consecuencias ambientales.

Septiembre de 2022 fue el mes con más incautaciones de maquinaria usada para minería ilegal desde enero de 2021: 186 unidades (ver Gráfico 2).

La minería ilegal es un tema cada vez más relevante, especialmente a medida que los grupos armados diversifican sus ingresos y que el narcotráfico sufre estragos en algunas regiones por cuenta de diversos factores, como el incremento en el precio de insumos para la pasta base de coca. Por esto, es necesario que la política de seguridad y defensa

El Gobierno tiene el reto de poder armonizar las políticas que priorizan el enfoque conservacionista con el enfoque social y humano que anuncia seguir

³ Verdad Abierta. (25 de septiembre de 2022). "La ANT fue manejada con un mandato claro de no hacer reforma Agraria" <https://verdadabierta.com/la-ant-fue-manejada-con-un-mandato-claro-de-no-hacer-reforma-agraria-ministra-cecilia-lopez/>

que está formulando el nuevo Gobierno tenga un enfoque de seguridad ambiental y dote al sector seguridad de herramientas concretas para contrarrestar este fenómeno, como el fortalecimiento de los procesos de investigación de lavado de activos (ver Mapa 1).

GRÁFICO 2

INCAUTACIÓN DE MAQUINARIA USADA EN EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE MINERALES



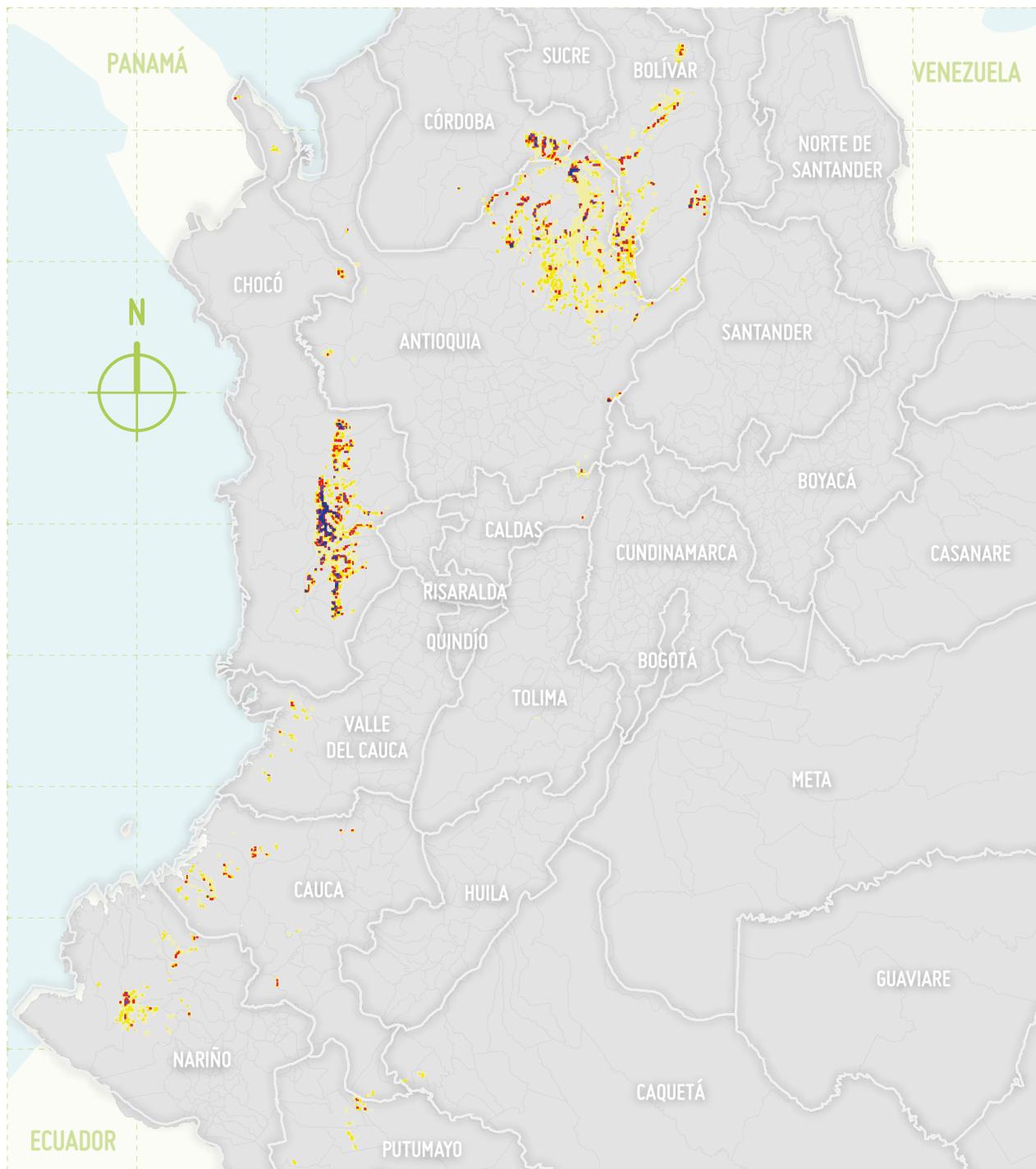
Fuente: Ministerio de Defensa, octubre de 2022.

En 2021 se encontraron 98.567 hectáreas con evidencia de explotación de oro por aluvión. El 65% de ellas corresponden a explotación ilícita. Los departamentos más afectados fueron Chocó, Antioquia y Bolívar.

Mientras que el diálogo social estuvo presente desde el inicio en lo que se refiere a la deforestación en la Amazonía, la urgencia del diálogo con los mineros informales emergió en medio de estos 100 días con el paro minero de septiembre realizado en Bajo Cauca, y que empezó por la destrucción de dragas de pequeños mineros. Este fue un golpe de realidad que evidenció la complejidad de la minería ilegal como sustento de familias en situación de vulnerabilidad.

MAPA 1

EVIDENCIA DE EXPLOTACIÓN DE ORO DE ALUVIÓN (EVOA) EN COLOMBIA (2021)



CONVENCIONES MAPA

- MUNICIPIOS
- DEPARTAMENTOS

NÚMERO DE HECTÁREAS

- 0 - 5,6
- 5,6 - 17
- 17 - 34,5
- 34,5 - 59,2
- 59,2 - 98,8

Fuente: Ministerio de Defensa, octubre de 2022.

05.

El éxito de una política ambiental depende de la articulación y la complementariedad que tenga con la implementación del Acuerdo de Paz y la política de drogas. Acelerar y fortalecer la implementación del Punto 1 del Acuerdo de Paz libraría la tensión que se ejerce sobre la frontera agrícola en zonas ambientalmente protegidas.

Además, la implementación de la Zonificación Ambiental Participativa —que hace parte del punto 1 del Acuerdo— permitiría atender los conflictos de las comunidades que habitan o colindan en áreas protegidas⁴.

Por ejemplo, las hectáreas de coca aumentaron en un 21% dentro de los Parques Nacionales Naturales en 2021. La nueva apuesta del Gobierno por fortalecer la sustitución de cultivos de uso ilícito, y las alternativas para campesinos que se encuentran en zonas de protección ambiental, deberá considerar soluciones adecuadas a estas regiones. Se han hecho algunos anuncios al respecto; uno de ellos fue la propuesta del presidente Petro para que, como forma de sustitución, se les pueda pagar a las personas para cuidar el medio ambiente.

Durante los 100 primeros días el Gobierno se ha avanzado en el diálogo y la concertación con comunidades, la aprobación del Acuerdo de Escazú y el establecimiento de alianzas con otros países para financiar las estrategias de contención ambiental y justicia climática.

Durante los 100 primeros días el Gobierno se ha avanzado en el diálogo y la concertación con comunidades, la aprobación del Acuerdo de Escazú y el establecimiento de alianzas con otros países

• • • • •

⁴ Mongabay. (28 de septiembre de 2022). “¿Cuál es la nueva estrategia de Petro para combatir la deforestación en Colombia?” <https://es.mongabay.com/2022/09/cual-es-la-nueva-estrategia-de-petro-para-combatir-la-deforestacion-en-colombia/>

02

**LOS DIEZ ANUNCIOS
CLAVES DE LOS PRIMEROS
100 DÍAS DE GOBIERNO**



2. Los diez anuncios claves de los primeros 100 días de Gobierno

01.

Ratificación del Acuerdo de Escazú.

02.

Anuncio del Plan de Contención contra la Deforestación⁵ y el cambio de enfoque de la Operación Artemisa.

03.

Firma del primer acuerdo social para contener la deforestación en Caquetá. El acuerdo busca coordinar acciones entre el Gobierno y las comunidades. Además, en este encuentro, se anunció la zonificación ambiental de siete municipios del Guaviare y Caquetá⁶.

04.

Anuncio de la “flota Guacamayas” con aviones donados por el gobierno de Estados Unidos para combatir la deforestación y la minería ilegal. La donación hace parte de las estrategias conjuntas entre Colombia y EE.UU para frenar la deforestación y acabar con la minería ilegal⁷.

05.

Anuncio de la radicación de un proyecto de ley para una política minera diferente en la que el pequeño minero tradicional podrá obtener licencias para la explotación de largo plazo. Los mineros ilegales no tradicionales podrán acceder al mismo beneficio si negocian con la justicia y se comprometen a no atentar contra el medio ambiente.

.....

⁵ Ibid.

⁶ El Espectador. (30 de octubre de 2022). “Gobierno firma primer acuerdo social para contener la deforestación en Caquetá”. <https://www.elespectador.com/ambiente/gobierno-firma-primer-acuerdo-social-para-contener-la-deforestacion-en-caqueta/>

⁷ El Tiempo. (26 de octubre de 2022). “Presidente Petro plantea “flora de guacamayas” a favor del Amazonas”. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/presidente-petro-plantea-flota-de-guacamayas-a-favor-del-amazonas-712808>

06.

Concertación con mineros. Se dio fin al paro en Bajo Cauca mediante un acuerdo para realizar una mesa de diálogo con el Gobierno, suspender los operativos hasta tener un protocolo de identificación claro, acompañar los procesos de formalización e incorporar estos temas en los Diálogos Vinculantes de la región. En un segundo momento, mineros que trabajan con maquinaria amarilla taparon las vías de la región al no sentirse representados por los acuerdos que se hicieron con pequeños mineros.

07.

Se establecieron parámetros para asegurar que la compra de predios para la Reforma Rural Integral esté acorde a la realidad del cambio climático. Dentro de las acciones de la RRI, los Sistemas Silvopastoriles Intensivos para la producción de carne y leche son una opción que se ajusta a los propósitos de democratización de la tierra del gobierno Petro, por sus beneficios económicos y ambientales. Estos permiten: 1) Liberación de tierra fértil para reforestación o agricultura; 2) Más ganadería en menos área; 3) Recuperación de la naturaleza en áreas antes ganaderas; 4) Incremento de la capacidad de captura de carbono; 5) Incremento de la capacidad de fijación de nitrógeno en el suelo; y 6) Mejoramiento del ingreso en los entornos de vida campesina.

08.

Los cultivos de uso ilícito priorizan la sustitución y no la regulación. Durante la presentación del Informe de monitoreo de cultivos de uso ilícito de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el ministro de Justicia, Néstor Osuna, afirmó: *“El mundo no está listo para la legalización, pero habrá un tránsito hacia usos lícitos de la hoja de coca”*. Aunque la expectativa era que el Gobierno se dedicara a fortalecer y regular la economía de la coca —que tiene un gran potencial agroindustrial— se anunció que continuará la estrategia de sustitución. El peligro de priorizar la política de sustitución es que la estrategia debería ser diferenciada a nivel regional.

El peligro de priorizar la política de sustitución es que la estrategia debería ser diferenciada a nivel regional

09.

Durante la COP27, Reino Unido, Alemania y Noruega respaldaron la estrategia de revitalización de los ecosistemas con un enfoque social y comunitario que propone el nuevo Gobierno gracias a la donación de 25 millones de dólares. La alianza consagra 12 metas para frenar la deforestación de los bosques naturales: desarrollar información y actualización catastral en zonas de alta deforestación, promocionar el manejo forestal sostenible, las prácticas de usos sostenibles de la tierra y el estímulo para la gobernanza de los pueblos indígenas como gestores de bosques.

10.

Se han anunciado la construcción de la hoja de ruta de género y cambio climático y de transición energética justa. La primera, se anunció en el marco de la COP27, con el objetivo de integrar la acción climática con enfoque de género en el programa de gobierno. La ministra Susana Muhamad anunció que la hoja de ruta estimulará la participación y el liderazgo de las mujeres en iniciativas de gestión territorial. La segunda, sobre transición energética, fue anunciada por la ministra de minas Irene Vélez también en el marco de la COP27.

03

**ALERTAS Y
PRIORIDADES**



3. Alertas y prioridades

01.

El rol de CONALDEF y de las Fuerzas Militares para la protección ambiental aún no está definido. El Gobierno ha anunciado un enfoque de justicia ambiental territorial basado en el diálogo comunitario y concretado acciones claves en ese sentido. Aun así, hay dudas sobre las operaciones desplegadas por la Fuerza Pública que se mantendrán y crearán con el objetivo contener la deforestación. La militarización de la protección ambiental puede mantener los riesgos y vulneraciones para las comunidades locales, al igual que seguir extendiendo la brecha de confianza entre las Fuerzas Militares y las comunidades. Para esto, será clave seguir convocando al CONALDEF con el fin de definir pronto estos nuevos roles.

02.

La recuperación de confianza con las comunidades requiere de un diálogo permanente con las organizaciones sociales y de garantizar la representación de los municipios afectados por la deforestación y la Operación Artemisa.

03.

El anuncio de la priorización de la estrategia de sustitución debe considerar los motores diferenciados de la deforestación a nivel regional. En zonas dependientes de la economía ilícita, debería adoptarse una medida que tenga en cuenta el potencial y los límites de las zonas productivas comprendiendo que las relaciones entre deforestación y cultivos de uso ilícito son diferenciadas a nivel nacional. Aunque en la región Amazónica la principal causa de la deforestación es la acumulación de tierras para la ganadería y pastos, en otras regiones, como norte de Santander y Antioquia, lo es para sembrar coca. Una política únicamente enfocada en la sustitución, y que a ha sido utilizada en los anteriores gobiernos, no es sostenible sin la consolidación de cadenas productivas sólidas, infraestructura y un sistema agroalimentario que priorice la producción local y la inserción justa de campesinos a las dinámicas de mercado.

La recuperación de confianza con las comunidades requiere de un diálogo permanente con las organizaciones sociales

04.

No es clara la estrategia que se formulará para abordar afectaciones al ambiente más allá de la priorización de la Amazonía. Los anuncios de los primeros 100 días han dejado de lado las acciones que se tomarán para regiones del país con problemas similares de deforestación (como el Pacífico), y otros problemas ambientales, como la contaminación a ríos por actividades mineras ilegales, y las dinámicas propias de las sabanas inundables de la costa Caribe.

05.

La creación de una nueva política minera que trace líneas claras para la formalización de mineros y que tenga una perspectiva diferencial que abarque las diversas formas en las que se puede desarrollar esta actividad. Para esto, es indispensable entender todas las aristas de la problemática, desde la comunitaria hasta el involucramiento de actores criminales.

06.

Hay que cumplir los compromisos con mineros que incurren en actividades perjudiciales para el medio ambiente. Aunque ya se han hecho algunos acercamientos, se deberán sostener varios diálogos para encontrar caminos comunes en el nuevo Código Minero.

07.

La aplicación de la Ley 2111 de 2021 de los “delitos contra los recursos naturales y del medio ambiente” en un contexto de priorización del diálogo social y donde sigue siendo incierto cómo se manejarán los delitos ambientales.

08.

La estrategia de seguridad territorial y protección de líderes a nivel territorial, más allá de lo que compete a Escazú, sigue siendo incierta. Se ha anunciado que la protección de líderes debe aumentar a través de las estrategias de fortalecimiento entre instituciones locales y líderes comunitarios, pero las políticas de protección con enfoque ambiental siguen a la espera de ser anunciadas.

No es clara la estrategia que se formulará para abordar afectaciones al ambiente más allá de la priorización de la Amazonía

09.

¿Qué va a pasar con los campesinos en Parques? El saliente Gobierno dejó en un panorama de incertidumbre al campesinado: sin la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI), por un lado, y con un tratamiento errado que profundizó la confrontación y desconfianza hacia las autoridades ambientales como Parques Nacionales Naturales, por el otro. La apuesta del campesinado es la reglamentación de usos a partir de la zonificación ambiental participativa; además, la concertación entre comunidades y Parques para construir estrategias conjuntas que permitan a las comunidades asumir un papel protagónico en las áreas que estarían bajo el régimen especial de Parques con Campesinos⁸. Sin embargo, el enfoque conservacionista del gobierno Petro deja en un lugar de incertidumbre la solución y concertación con los campesinos que se encuentran en zonas de manejo especial y Parques. La clave es que el enfoque de conservación permita reconocer y potenciar la habitabilidad de comunidades campesinas, afro e indígenas, que puedan apoyar el monitoreo y conservación de la biodiversidad.

.....

⁸ Las 2 Orillas. (24 de agosto de 2022). "Un proyecto de los campesinos que habitan en los Parques Nacionales Naturales." <https://www.las2orillas.co/un-proyecto-de-los-campesinos-que-habitan-los-parques-nacionales-naturales/>

Ambiente y seguridad

Los cambios de enfoque del nuevo Gobierno



Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 701.
Bogotá Tel. (57-1) 747 0273
e-mail: fip@ideaspaz.org

www.ideaspaz.org

