

# Los incentivos a la conservación: experiencias y retos para su implementación en Colombia

Tomo principal



Foto: Abdul Jimenez

## Colección

Los incentivos a la conservación:  
una mirada desde la práctica



Foto: Nicolás Osorio



# Los incentivos a la conservación: experiencias y retos para su implementación en Colombia

**Tomo principal**

Colección  
**Los incentivos a la conservación:  
una mirada desde la práctica**



Reino de los Países Bajos



**Con el apoyo financiero de la Embajada del  
Reino de los Países Bajos  
Acuerdo de Contribución BOG 0114087**

# LOS INCENTIVOS A LA CONSERVACIÓN: EXPERIENCIAS Y RETOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN COLOMBIA

## TOMO PRINCIPAL

### Embajada del Reino de los Países Bajos

**Robert van Embden**  
*Embajador*  
A cargo del Proyecto Incentivos a  
la Conservación PIC 2012-2014

**Marion Kappeyne van de Coppello**  
*Embajadora*  
A cargo del PIC 2009-2012

**Koen Sizoo**  
*Jefe de Misión Adjunto*  
A cargo del Proyecto Incentivos a  
la Conservación, PIC 2013-2014

**Harman Idema**  
*Jefe de Misión Adjunto*  
A cargo del PIC, 2009-2013

**Alicia Lozano**  
*Oficial Senior de Política  
y Asuntos Económicos*  
A cargo del PIC 2013-2014.

**Maurice van Beers**  
*Oficial Senior de Política  
y Asuntos Económicos*  
A cargo del PIC 2009-2013.

**Wilson Tovar**  
*Administrador de presupuesto*

**Martha Lucía Arévalo**  
*Funcionaria Administrativa  
Cooperación para el Desarrollo &  
Asuntos Económicos.*

### Fondo Patrimonio Natural

**Fco. Alberto Galán Sarmiento**  
*Director Ejecutivo*

**Ana Beatriz Barona**  
*Subdirectora Técnica*

**María Cristina Mejía**  
*Coordinadora Área Jurídica*

**María Consuelo Prada**  
*Coordinadora Área Financiera*

**Hernando Gómez**  
*Coordinador Área de  
Operaciones*

**Nadia Rey Cobos**  
*Coordinadora Área  
de Comunicaciones*

### Equipo coordinador Proyecto Incentivos a la Conservación, PIC

**María Claudia Fandiño Orozco**  
*Coordinadora Proyecto*

**Harold Arango Moreno**  
*Coordinador componente servicios  
ambientales hidrológicos*

**Paola García García**  
*Coordinadora componente servicios  
ambientales asociados a la  
biodiversidad*

**Gabriela Rodríguez Salgado**  
*Comunicadora*

### Editora

**María Claudia Fandiño Orozco**

### Autores en orden alfabético

**Harold Arango Moreno**

**Ángela Caro Díaz**

**María Claudia Fandiño Orozco**

**Fco. Alberto Galán Sarmiento**

**Paola García García**

**Javier Ortiz Bahamón**

**María Teresa Palacios Lozano**

### Corrección de estilo, diseño, diagramación e impresión

**Naturaleza Creativa**

[www.naturalezacreativa.org](http://www.naturalezacreativa.org)

### Cítese como

Fondo Patrimonio Natural, 2014. Los  
incentivos a la conservación: experiencias  
y retos para su implementación en  
Colombia. Tomo principal. *Colección los  
incentivos a la conservación: una mirada  
desde la práctica.* Bogotá. 230 pp. ISBN 978-  
958-99979-3-2

### Derechos de Autor

Esta publicación puede ser distribuida,  
copiada y exhibida por terceros dando  
reconocimiento a los autores.

### Disclaimer

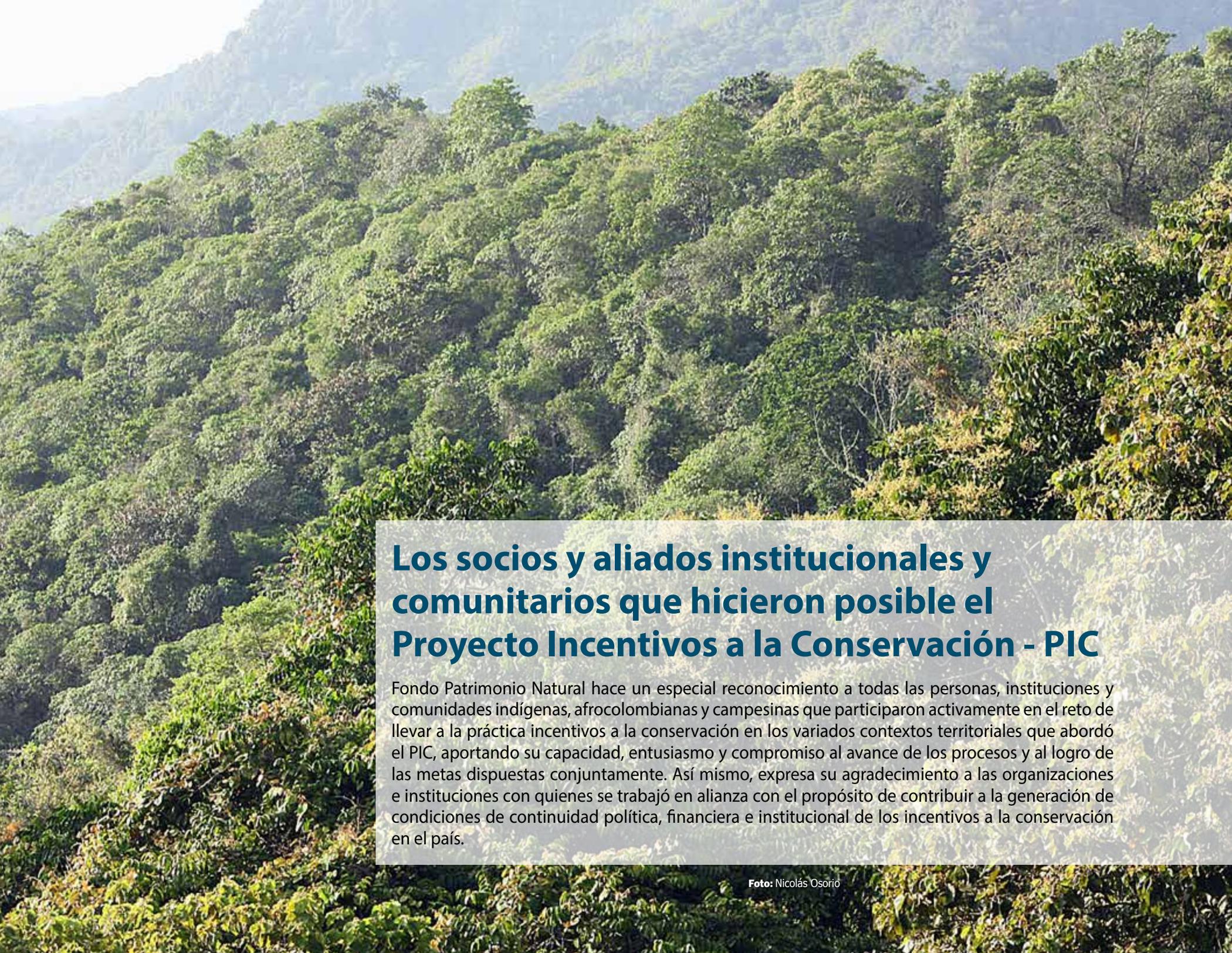
El contenido de este documento es  
responsabilidad del Fondo Patrimonio  
Natural y no refleja necesariamente la  
opinión de la Embajada del Reino de los  
Países Bajos.

ISBN: 978-958-99979-3-2



Fondo Patrimonio Natural  
Calle 72 N. 12-65 Piso 6, Edificio Skandia  
Tel. (057 1) 7562602  
Bogotá- Colombia  
[www.patrimonionatural.org.co](http://www.patrimonionatural.org.co)

Conozca nuestras publicaciones en:  
<http://es.scribd.com/PatrimonioNatural>  
<http://www.youtube.com/user/Patrimonionat>



## Los socios y aliados institucionales y comunitarios que hicieron posible el Proyecto Incentivos a la Conservación - PIC

Fondo Patrimonio Natural hace un especial reconocimiento a todas las personas, instituciones y comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas que participaron activamente en el reto de llevar a la práctica incentivos a la conservación en los variados contextos territoriales que abordó el PIC, aportando su capacidad, entusiasmo y compromiso al avance de los procesos y al logro de las metas dispuestas conjuntamente. Así mismo, expresa su agradecimiento a las organizaciones e instituciones con quienes se trabajó en alianza con el propósito de contribuir a la generación de condiciones de continuidad política, financiera e institucional de los incentivos a la conservación en el país.

# Los socios y aliados institucionales y comunitarios que hicieron posible el Proyecto Incentivos a la Conservación - PIC

Institución	Especialmente estas personas
Acueducto de Alcalá	César García Carmona
Acueducto de Neiva	Juan Camilo Gallo
Agenda Común, Proceso de Comunidades Negras	Daniel Carballi
Asociación Campesina para la Agricultura Orgánica y el Comercio Justo en la cuenca del río Güejar ( Agrogüejar)	Víctor Hugo Moreno, William Betancourt, Henry Ortiz, Paola Londoño, Eliécer Marín
Agromezón	Arley Caquimbo
Alianza por la Minería Responsable (AMR)	Cristina Echavarría
Amichocó	Ingrid Lozada
Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)	Andrea Cortés Salazar
Asociación de Ganaderos de Junín (Asgajunín)	Franci Beltrán, Alejandro Beltrán, Rosario Rodríguez
Asociación de Mujeres comunitarias de Tarapacá (Asmocutar)	Trinidad Polanía Barboza
Asociación de usuarios de las aguas superficiales y subterráneas del rio Bolo (Asobolo)	Amalia Morales, Lorena Andrea Ponce
Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (Asocars)	Ramón Leal Leal
Asociación del Acueducto Veredal Asoleonera (Asoleonera)	Hernando Díez
Corporación Autónoma del Magdalena (CAM)	Rey Ariel Borbón, Carlos Alberto Cuéllar, Leandro Vargas y María Lucía Cleves
Centro Internacional de Agricultura Tropical (Ciat)	Marcela Quintero, Natalia Uribe
Consejo Comunitario Mayor del Territorio Colectivo de Comunidades Negras los Riscales, en el Golfo de Tribugá, departamento del Chocó	Representantes de la Junta del Consejo Comunitario Mayor del Territorio Colectivo de Comunidades Negras los Riscales que representaron a la comunidad durante estos tres años. Aida Nelly Mosquera, Wenceslao Potes, Enrique Murillo Palacios y Yerson González Murillo
	El colectivo de comunicaciones del Consejo Comunitario los Riscales En Puja
Conservación Internacional (CI)	César Ruiz
Contreebute	Alejandra Gafaro

<b>Institución</b>	<b>Especialmente estas personas</b>
Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA)	Diego Escobar
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia)	José Ignacio Muñoz, Luz Marina Zuluaga
Corporación Autónoma Regional del Guavio (Corpoguavio)	Marcos Barreto, Raymundo Tamayo
Corporación Cuchiyuyo	Alfredo Hernández Espitia, Patricia Aranaga
Corporación Ecovera	Gloria Sanclemente, Javier Blanco, Diana Hernández, Juan David Amaya
Corporación Villa Sucre (Corvisucre)	Yenny Marcela Ruiz, Gonzalo Escandón Gil
Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima)	Juan Guillermo Arias
Corporación Autónoma del Valle del Cauca (CVC)	Óscar Libardo Campo, Andrés Carmona, Carlos Arturo Hoyos
Departamento Administrativo del Medio Ambiente (Dagma)	Beatriz Orozco, Ruth Amparo Erazo, Raúl Mauricio Rodríguez, Luz Ángela Forero, Catalina Silva, Martha Landazábal, Andrés Urcuqui
Dirección Territorial Amazonia – Parques Nacionales Naturales (DTAM- PNN)	Diana Castellanos, Esperanza Leal, Edgar Castro, Hernán Montero, Pablo Rodríguez
Dirección Territorial Orinoquia- Parques Nacionales Naturales (DTOR-PNN)	Carlos Lora, Diana Tovar, Ivonne Cueto
Dirección Territorial Pacífico – Parques Nacionales Naturales	Juan Iván Sánchez, Francia Elena Obando, Diana Zúniga
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Guillermo Llinás
Ecopetrol	Yudy Pedreros
Emcali	Jairo Botero, Gloria Almarío, Claudia Jiménez, Jhon Jairo Restrepo
Emgesa	Gian Paolo Daguer
Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO)	Humberto Rodríguez, Juvenal Ruiz Pérez, Teófilo Avellaneda
Federación de Orgánicos de Colombia	Luis Betancur Zuluaga
Federación Nacional de Cafeteros (FNC)	José Antonio Gómez, Catalina Sosa, Luisa Fernanda López, Laura Marcela Alzate, Delmar Montoya
Fondo Biocomercio – Proyecto Biocomercio Andino GEF-CAF	María Alejandra Cháux
Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez	José Luis Gómez, Juana Camacho
The Natura Conservancy (TNC). Proyecto Fortalecimiento institucional y de política para incrementar la conservación de la biodiversidad en predios productivos (PP) en Colombia	Camila Cammaert Gutiérrez
Fundación Árboles & Arrecifes- Trees & Reefs	Marlon Howard Sjogreen, Wallwin Brown Martínez, Ferma Livinstong, Orlis Henry
Fundación Centro para la Investigación en Sistemas Sostenibles de Producción Agropecuaria (Cipav)	Enrique Murgueitio, Antonio Solarte, Víctor Galindo, Catalina Zapata, Gloria Pedraza
Fundación Equilibrio	Ángela María Gómez y Felipe García

**Foto:** María Teresa Palacios Lozano



# Los socios y aliados institucionales y comunitarios que hicieron posible el Proyecto Incentivos a la Conservación - PIC

Institución	Especialmente estas personas
Fundación Gaia	Martin von Hildebrand, Juan Carlos Preciado
Fundación Marviva	Héctor Arsenio Tavera, Carolina Rincón, Elmer Rentería, Margarita Gaitán, José Andrés Díaz, Carlos Vieira y Silvia Gómez, Juan Manuel Díaz
Fundación Natura	Clara Solano, Claudia Céspedes, Roberto León Gómez, Alexandra Ochoa
Fundación Tropenbos Colombia	Carlos Rodríguez, Luisa Casas
Gobernación Amazonas	Olvar Andrade, Carlos Rodríguez y Alejandra Ávila
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia.(Ideam)	Saralux Valbuena, Edersson Cabrera, José Julián Gonzales
Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico	Jairo Miguel Guerra
Instituto Alexander von Humboldt (IAvH)	Clarita Bustamante
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	Teresita Beltrán, Julieta Miller
Juventud 500	José Absalón Suárez
Mesa Indígena Amazónica, Ambiental y de Cambio Climático (Miaacc)	Hernán Castro
Mesa REDD	Óscar Bonilla
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)	Ricardo Sánchez, Eugenio Cifuentes
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)	Aura Robayo, Rubén Darío Guerrero, María Claudia García, Andrea García, Rodrigo Muñoz, Carlos Moreno, Carlos Andrés Borda, Marcela García, Miguel Mendoza, Rodrigo Suárez, Camilo Ortega
ONF Andina	Jean Guérolé Cornet, Anne Martinet, Nathalie Van Vliet, Andrés Sierra
Organización de los pueblos indígenas de la Amazonia colombiana (Opiac)	Jorge Furagaro, Henry Cabira
Asociación Indígenas PANI	Juvenal Miraña, Helio Miraña, Darío Perea al equipo de Promotores Ambientales: Alex Guiro Yucuna, Rubinel Menitofe Faerito, José Navarro Miraña, José Domingo Miraña Cubeo, Stella Miraña Miraña, Juan Carlos Patigua, Gregorio Miraña Miraña, Dani Rivas y todas las comunidades del PANI
Parque Nacional Natural Cahuinarí	Diego Muñoz, Ivonne Rodríguez, Henry Pinzón, Milton Rojas, Fabio Miraña, Lino, Carlos Miraña, Antonio Bernaza
Parque Nacional Natural Farallones	Jaime Celis, Jaime Millán
Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena	César Augusto Zárate, Sandra Viviana Zamora, Arelis Arciniegas, Luz Dary Rodríguez, Pablo Paya, Jaime Castellanos, Luis Fernando Gil, Mayerlei Martínez, Mauricio Camacho, Diana Ropain
Parque Nacional Natural Tinigua	Juan Carlos Clavijo
Parques Nacionales Naturales (PNN)	Carlos Mario Tamayo, Rodrigo Botero

<b>Institución</b>	<b>Especialmente estas personas</b>
Secretaría de Ambiente de Bogotá (SAB)	Sandra Sguerra, Germán Felipe Quevedo
Secretaría de Ambiente de Medellín (SAM)	Milena Joya, Jesús Gaviria
Instituto de Investigaciones Amazónicas Sinchi	Luz Marian Mantilla, Uriel Murcia, Raúl Gómez
Universidad del Tolima	Jader Muñoz Ramos, José Antonio Guío Duque
Wildlife Conservation Society (WCS)	Padu Franco
World Wildlife Fund- (WWF Colombia)	Ximena Barrera, Andrea Camacho, Javier Humberto Sabogal, Sofía Rincón, Verónica Robledo



**Foto:** María Teresa Palacios Lozano

## Equipo de Patrimonio Natural que participó en el desarrollo del PIC

Un agradecimiento especial a todas las personas que hicieron parte de los equipos técnico y administrativo de Patrimonio Natural, así como a los consultores vinculados al PIC por sus aportes, y por su gran dedicación y compromiso al desarrollo del Proyecto.

### Equipo técnico

- Abdul Jiménez Pulido
- Adisedit Camacho Rojas
- Alejandra María Laina Agudelo
- Alicia Hurtado Potes
- Ana Isabel Martínez
- Ana María Fuentes Vaca
- Benjamín Castaño Murillo
- Camila Cammaert Gutiérrez
- Camilo Sandino Ulloa
- Carlos Alberto Moreno Díaz
- Carlos Eduardo Ospina Parra
- Carlos Nodier Martínez Rincón
- Carmenza Castiblanco Roza
- Carolina Restrepo Marín
- Colnet S.A.S.
- Diana María Ropain Alvarado
- Ecoforest S.A.S.
- Edgar Reyes Golondrino
- Elvis Quinto Mosquera
- Eric Nelson Santamaría Urrea
- Ernesto Ome Álvarez
- Fundación Naturaleza Creativa
- Gabriela Rodríguez Salgado
- Guillermo Rudas Lleras
- Héctor Arsenio Tavera
- Hernán Gonzalo Yanguantín Botina
- Homero Augusto Sánchez Montoya
- Javier Ortiz Bahamón
- Jeykell Rodolfo Pinilla González
- John Alexander Bejarano Ortega
- José Eliécer Marín
- Juan Gabriel Soler Alarcón
- Julián Andrés Cardona Vallejo
- Julio Ricardo Sanabria Botero
- Leonardo Andrés Rojas Benítez
- Lilian Johanna Barreto Sánchez
- Lina López Ricaurte
- Lorena Andrea del Rosario Díaz Caviedes
- Luisa Ángela Caro Díaz
- María Carolina Vere Cobos
- María Elfi Chaves Salamanca
- María Margarita Bahamón Ardila
- María Saralux Valbuena López
- María Teresa Palacios Lozano
- Marice Salazar
- Mónica Orjuela
- Narciso Valencia Martínez
- Narciso Yépez
- Natalia Uribe Rivera
- Nicolás Osorio Cuesta
- Óscar David Bonilla Uribe
- Ricardo Díaz Quejada
- Ricardo Sanabria
- Rodrigo Elías Negrete Montes
- Sandra Viviana Zamora
- Sandra Yolima Sguerra Castañeda
- Tekua Comunicación Corporativa S.A.S.
- Terrasos S.A.S.
- Tobías Muca Miraña
- Vanessa Moreno Gutiérrez
- Víctor Hugo Moreno Becerra
- Virginia Salazar Bermúdez
- Wilfredo Gómez Tatuyo
- Winrock international institute for agricultural development
- Yennifer Paola Peña Torres



### Equipo administrativo

- Alexis Yesid Guevara Rojas
- Angie Tatiana Arciniegas Chaves
- Aura Marina Figueroa Sierra
- Carolina Hernández García
- Carolina Loaiza Vásquez
- Carolina María Gil Sánchez
- Claudia Liliana Suárez Camargo
- Deify Esther Martínez Martínez
- Doris Fajardo Rodríguez
- Felipe Martínez Correa
- Felipe Pico Zuleta
- Heber Haydín Coronado Escobar
- Hernando Gómez Martínez
- John Alexander Bejarano Ortega
- José Enrique Roa Gómez
- Julia Edith Hernández Neuque
- Lizeth Gómez Niño
- Luisa Fernanda León Giraldo
- María Consuelo Prada Sanabria
- María Cristina Mejía Ayala
- Mayra Ginnete Aguilar Guerrero
- Mónica María Rodríguez Arias
- Nancy Carolina Rodríguez Hernández
- Natalia Hoyos Londoño
- Nubia Graciela Bonilla Herrera
- Rocío Esperanza Amaya Castañeda
- Yuly Paola Sterling Londoño

# Agradecimientos



Reino de los Países Bajos

Agradecemos a la Embajada del Reino de los Países Bajos por la oportunidad brindada y la confianza depositada en el Fondo Patrimonio Natural para el desarrollo de esta iniciativa. Nuestro especial agradecimiento a Maurice van Beers, por todo el acompañamiento y apoyo que brindó a esta iniciativa, y por el entusiasmo que siempre manifestó frente a los diversos procesos en beneficio de las áreas estratégicas para la conservación de la biodiversidad y de quienes habitan estos territorios.



A Stefano Pagiola del Banco Mundial por toda su asesoría y aportes en la primera fase de desarrollo del Proyecto Incentivos a la Conservación- PIC.



## Anotaciones sobre la Colección los incentivos a la conservación: una mirada desde la práctica

La presente colección editorial busca dar a conocer las experiencias y resultados finales del Proyecto Incentivos a la Conservación- PIC de una manera integral y comprensiva a una amplia gama de públicos objetivo (tomadores de decisión, gestores ambientales, técnicos, y a nivel de instituciones, academia y comunidades, y organizaciones sociales), con dos propósitos principales: i) suministrar información detallada sobre los desarrollos conceptuales, técnicos y metodológicos de los incentivos a la conservación desarrollados por el PIC en diversos contextos territoriales y culturales a nivel nacional y ii) aportar elementos de reflexión sobre los desafíos y oportunidades para la implementación de incentivos a la conservación por servicios ambientales, como instrumentos complementarios a las estrategias de conservación y gestión de la biodiversidad.

Hacen parte de la colección un total de 13 tomos: el tomo principal que corresponde a este documento y 12 volúmenes agrupados en tres referencias temáticas: i) servicios ambientales hidrológicos, ii) servicios ambientales con énfasis en la

biodiversidad y los bosques y iii) condiciones de continuidad institucional, política y financiera de los incentivos a la conservación.

El objetivo del tomo principal es aportar una visión comprensiva y analítica de lo que fue la experiencia del PIC en toda su integralidad, brindando elementos de reflexión sobre los desafíos y oportunidades para la puesta en marcha en Colombia de incentivos a la conservación por servicios ambientales. Por su parte, el propósito de los volúmenes que comprenden las dos primeras referencias temáticas es suministrar información detallada sobre los desarrollos conceptuales, técnicos y metodológicos, así como sobre las lecciones aprendidas y recomendaciones derivadas de los incentivos a la conservación, desarrollados por el PIC en los diferentes contextos territoriales y culturales. Por último, los volúmenes de la tercera referencia temática tienen por objeto dar a conocer los procesos, avances y retos del trabajo adelantado en torno a la generación de condiciones de continuidad de los incentivos, principalmente a nivel de incidencia en política y sostenibilidad financiera.

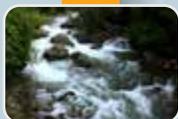
## Colección los incentivos a la conservación: una mirada desde la práctica

### Los incentivos a la conservación: experiencias y retos para su implementación en Colombia Tomo principal

#### Referencia temática, servicios ambientales hidrológicos



Enfoque y orientaciones para el diseño e implementación de instrumentos tipo PSAH  
**Tomo 1.1**



Compensaciones por servicios ambientales en la Cuenca del río Cali  
**Tomo 1.2**



Compensaciones por servicios ambientales en el municipio de Junín  
**Tomo 1.3**



Compensaciones por servicios ambientales en la quebrada Toro - Ansermanuevo  
**Tomo 1.4**



Compensaciones por servicios ambientales en Alcalá - Maravélez  
**Tomo 1.5**

#### Referencia temática, servicios ambientales asociados a la biodiversidad y los bosques



Incentivos a la conservación en territorios colectivos: planteamientos y aprendizajes para su aplicación en la Amazonia y el Pacífico  
**Tomo 2.1**



Incentivos a la conservación en el Amazonas: recorriendo caminos para la gobernanza local y la viabilidad de la conservación en la Amazonia colombiana  
**Tomo 2.2**



Sembrando y construyendo un mejor vivir: un sistema de incentivos y compensaciones en el Golfo de Tribugá  
**Tomo 2.3**



Aproximación a la implementación de una iniciativa temprana REDD en el sector Güejar-Cafre, Área de Manejo Especial de la Macarena  
**Tomo 2.4**



Fortaleciendo capacidades locales para el desarrollo de incentivos a la conservación de servicios ambientales asociados a la biodiversidad y los bosques  
**Tomo 2.5**

#### Referencia temática, incidencia en políticas para la financiación de la conservación



Condiciones financieras y económicas para el desarrollo y continuidad de los incentivos a la conservación  
**Tomo 3.1**



Incidencia en políticas e instrumentos ambientales y sectoriales para la financiación de la conservación de la biodiversidad y sus servicios ambientales  
**Tomo 3.2**



Usted puede acceder a la Colección completa en:  
<http://kaywa.me/0J9dQ>



Foto: María Teresa Palacios Lozano

# Contenido

Presentación.....	18
Introducción.....	20
<b>Capítulo 1</b>	
Antecedentes: los incentivos a la conservación, un proceso histórico, político y legal.....	23
<b>Capítulo 2</b>	
El Proyecto Incentivos a la Conservación: Aspectos generales.....	38
<b>Capítulo 3</b>	
La visión y el enfoque desde el Fondo Patrimonio Natural para el desarrollo de los incentivos a la conservación.....	49
<b>Capítulo 4</b>	
Los logros y aprendizajes a partir de la práctica.....	63
<b>Parte 1</b>	
Los instrumentos tipo pago por servicios ambientales hidrológicos – PSAH.....	64
<b>Parte 2</b>	
Los incentivos a la conservación de servicios ambientales asociados a la biodiversidad y los bosques.....	112
<b>Parte 3</b>	
Condiciones políticas, financieras e institucionales para el desarrollo y continuidad de los incentivos a la conservación.....	150
<b>Capítulo 5</b>	
¿Contamos con las condiciones para desarrollar incentivos a la conservación en Colombia?.....	221
Reflexiones finales	

# Tabla de contenido de infografías, mapas, figuras, tablas y gráficas

<b>Infografía 1</b> <i>Proceso histórico de los incentivos.</i> Página ..... 26	<b>Figura 1</b> <i>Ámbitos de gestión del Proyecto con los diferentes aliados institucionales y comunitarios.</i> Página ..... 46	<b>Figura 7</b> <i>Ruta metodológica para el diseño e implementación de incentivos a la conservación de servicios ambientales asociados a la biodiversidad y bosques.</i> Página ..... 127
<b>Infografía 2</b> <i>Línea de tiempo PIC.</i> Página ..... 41	<b>Figura 2</b> <i>Modelo de gestión hombre - naturaleza en el territorio.</i> Página ..... 72	<b>Figura 8</b> <i>Momentos de gestión del proceso comunitario y ruta metodológica.</i> Página ..... 127
<b>Infografía 3</b> <i>Componentes técnicos del PIC.</i> Página ..... 42	<b>Figura 3</b> <i>Diferencias entre el enfoque convencional PSA y el de los instrumentos tipo PSAH.</i> Página ..... 76	<b>Figura 9</b> <i>Aspectos técnicos de la ruta metodológica para el diseño e implementación de incentivos a la conservación de servicios ambientales asociados a la biodiversidad y bosques.</i> Página ..... 128
<b>Infografía 4</b> <i>Síntesis de los principales resultados asociados a la implementación de los esquemas de Incentivos a la conservación del PIC.</i> Página ..... 149	<b>Figura 4</b> <i>Relación de los elementos propuestos desde el enfoque del PIC, con los estudios de base recomendados para la consolidación de los diseños.</i> Página ..... 80	<b>Figura 10</b> <i>Determinantes de la sostenibilidad financiera.</i> Página ..... 156
<b>Infografía 5</b> <i>Ciclo de planificación.</i> Página ..... 164	<b>Figura 5</b> <i>Elementos principales para abordar la aplicabilidad de instrumentos tipo PSAH en el territorio.</i> Página ..... 81	
	<b>Figura 6</b> <i>Objetivo general y líneas de trabajo del componente 2 del PIC.</i> Página ..... 118	

**Tabla 1**

*Experiencias de instrumentos tipo PSAH desarrolladas y acompañadas por el PIC, bajo las tres modalidades de intervención.*

Página..... 69

**Tabla 2**

*Diferencias en el lenguaje utilizado respecto de los elementos constitutivos de los instrumentos PSA vs tipo PSAH.*

Página..... 75

**Tabla 3**

*El factor de éxito de los casos tipo PSAH más allá del cierre del PIC.*

Página..... 105

**Mapa 1**

*Localización de las 18 experiencias de instrumentos tipo PSAH desarrollados y apoyados por el PIC en Colombia. 2010 - 2014.*

Página..... 71

**Mapa 2**

*Localización de las tres iniciativas piloto de incentivos a la conservación de servicios ambientales asociados a la biodiversidad y los bosques.*

Página..... 119

**Gráfica 1**

*Promedio anual de avance (%) de la fase de aprestamiento por caso piloto tipo PSAH.*

Página..... 83

**Gráfica 2**

*Promedios de avance (%) de cada tema abordado en la fase de aprestamiento para cada caso piloto tipo PSAH.*

Página..... 84

**Gráfica 3**

*Porcentaje de avance de las condiciones requeridas para la implementación de los instrumentos tipo PSAH.*

Página..... 96

**Gráfica 4**

*Número de hectáreas con nuevas coberturas, corredores ribereños, buenas prácticas agrícolas y sistemas sostenibles de producción alcanzadas en el desarrollo de 16 iniciativas tipo PSAH.*

Página..... 97

**Gráfica 5**

*Recursos totales invertidos desde el PIC y desde los actores locales.*

Página..... 100

**Gráfica 6**

*Recursos aportados para cada caso tipo PSAH desde el PIC y desde los actores locales (\$).*

Página..... 101

**Gráfica 7**

*Valores, porcentajes y rubros de inversión de los recursos del PIC en los nueve casos monitoreados durante los cuatro años de Proyecto.*

Página..... 102

**Gráfica 8**

*Recursos aportados por el PIC, de acuerdo a rubros de inversión.*

Página..... 103

La visión de conservación que compartimos desde el Fondo Patrimonio Natural, es la de una conservación que va más allá de las fronteras de la preservación en las áreas protegidas y se incorpora en la matriz de los paisajes productivos

Foto: Nicolás Osorio

## Presentación

La visión de conservación que compartimos desde el Fondo Patrimonio Natural, es la de una conservación que va más allá de las fronteras de la preservación en las áreas protegidas y se incorpora en la matriz de los paisajes productivos, permeando las actividades cotidianas de quienes los habitan y en último término determinan

su aporte o su afectación a la conservación de la biodiversidad y de los servicios ambientales. Con esta visión se pretende dar el sentido y la viabilidad a las áreas en conservación, lo cual requiere además, de una comprensión amplia de la sostenibilidad financiera, misión central de Patrimonio Natural.

Los incentivos a la conservación representan una opción de acuerdo social que puede contribuir a acercarnos a esta visión, motivando cambios de

actitud o el mantenimiento de conductas deseables frente al uso de los recursos naturales, fortaleciendo las alternativas de financiación de la conservación, mediante la vinculación de actores cuyas actividades de desarrollo dependen y se benefician de los bienes y servicios de la naturaleza.

Con la convicción y compromiso de poner a prueba esta perspectiva, y de establecer en qué medida se cuenta en el país con las condiciones para desa-



rollarla, durante los últimos cinco años el Fondo Patrimonio Natural, en alianza con varios actores institucionales y comunitarios y con el apoyo financiero de la Embajada del Reino de los Países Bajos, llevó a cabo el Proyecto Incentivos a la Conservación- PIC. Esta iniciativa se adelantó bajo una concepción integral de los incentivos que supera el enfoque de creación de mercados e incluye el trabajo en aspectos sociales, políticos e institucionales, condiciones que en los instrumentos desarrollados, demostraron ser determinantes y condicionantes para su implementación concreta en el campo, así como para promover su continuidad y escalamiento a nivel nacional.

Esta publicación y el resto de volúmenes que la acompañan comprenden la colección de publicaciones finales del PIC, mediante la cual queremos dar a conocer las experiencias sobre los incentivos a la conservación de los servicios ambientales que se adelantaron en diferentes regiones del país y a diferentes escalas de intervención, con dos

énfasis principales: los servicios ambientales hidrológicos y los servicios ambientales asociados a la biodiversidad y los bosques. Experiencias que se complementaron con un conjunto de actividades dirigidas a crear condiciones de continuidad política, financiera e institucional a éstas y otras futuras intervenciones.

Para Patrimonio Natural este Proyecto fue una valiosa oportunidad para avanzar en la esencia de su misión institucional. El recorrido por estos años de trabajo comprende valiosos avances y procesos que a su vez evidencian importantes limitaciones y dificultades para encontrar caminos comunes que le permitan avanzar a la política y a la institucionalidad de una manera constante y coherente hacia la generación

de condiciones reales para la implementación de los incentivos en el país, y acorde a las escalas y magnitudes que le son necesarias.

Agradecemos a todos nuestros socios institucionales y comunitarios con quienes asumimos el reto conjunto de desarrollar incentivos a la conservación en el marco de una visión amplia y comprensiva de los diferentes aspectos que deben contemplar estos instrumentos. Esperamos que los frutos de este trabajo y sus lecciones contribuyan a los procesos de política pública nacional en la temática, así como a las iniciativas de actores regionales y locales interesados en transitar caminos que busquen y generen opciones reales de encuentro entre el desarrollo y la conservación de la naturaleza.

**Fco. Alberto Galán Sarmiento**  
Director ejecutivo

**María Claudia Fandiño Orozco**  
Coordinadora Proyecto Incentivos a  
la Conservación

## Introducción

**D**urante sus ocho años de existencia, Patrimonio Natural ha venido trabajando en colaboración con instituciones y organizaciones comunitarias promoviendo el establecimiento de una cooperación interinstitucional a diferentes escalas enfocada en avanzar hacia objetivos comunes que se expresen, entre otros, a través de inversiones eficientes, efectivas y suficientes para conservar el patrimonio natural y asegurar su valor estratégico como ventaja competitiva del país.

El Proyecto Incentivos a la Conservación - PIC - tuvo su comienzo en el año 2009 como parte del interés de la Embajada del Reino de los Países Bajos de dar continuidad a la cooperación que adelantaba desde el año 2007 con Patrimonio Natural y que venía apuntando al fortalecimiento de las líneas estratégicas del Fondo en lo relacionado con el diseño y estructuración de instrumentos, mecanismos y estrategias para fortalecer las alternativas de financiación de la conservación.

El creciente interés internacional y específicamente el de la Embajada por la temática de Pagos por Servicios Ambientales

–PSA– motivó la concepción y formulación de esta iniciativa por parte de Patrimonio Natural, que de forma compartida con la Embajada se propuso enfocar de forma más amplia con el objetivo de considerar además de los PSA, la exploración de una variedad de incentivos que pudieran ser aplicables y funcionales a los diferentes contextos territoriales colombianos, considerando de manera especial las comunidades campesinas y los territorios colectivos de comunidades indígenas y afrocolombianas, donde se alberga gran parte de la biodiversidad del país.

Para llevar a cabo el PIC, Patrimonio Natural trabajó en alianza con diversas instituciones y comunidades, promoviendo la vinculación de los diferentes niveles de gestión al desarrollo de los casos locales de incentivos, buscando contribuir en los marcos de planificación y de política de los niveles regional y nacional que favorezcan las condiciones deseables para el desarrollo y continuidad de las experiencias adelantadas y en general de la temática en el país.

Foto: Nicolás Osorio

*Para llevar a cabo el PIC, Patrimonio Natural trabajó en alianza con numerosos socios institucionales y comunitarios, promoviendo la vinculación de los diferentes niveles de gestión al desarrollo de los casos locales de incentivos, buscando contribuir en los marcos de planificación y de política de los niveles regional y nacional*



Para la Embajada como entidad cooperante financiadora y para Patrimonio Natural como ejecutor del Proyecto, una de las principales motivaciones fue concebir esta iniciativa como una valiosa posibilidad de aporte a la política pública ambiental, en particular al desarrollo de algunos de los marcos de política que durante los últimos siete años el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS viene trabajando y promoviendo con algunas fluctuaciones, como son la Estrategia Nacional de Pagos por Servicios Ambientales, la Estrategia Nacional Redd, la Estrategia de Sostenibilidad Financiera para la Amazonia colombiana, y la estrategia de sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas Sinap, entre otros. A su vez, para el marco político sombrilla como es la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos – Pngibse (2012), las experiencias de este Proyecto representan un aporte concreto para retroalimentar y contribuir al desarrollo de su tercer eje -Biodiversidad, desarrollo económico, competitividad y calidad

de vida-, el cual plantea la necesidad de incorporar la biodiversidad y el suministro de servicios ecosistémicos en la planificación y toma de decisiones sectoriales.

Por su parte, para Patrimonio Natural esta iniciativa representó una importante oportunidad de poner a prueba el desarrollo de estos instrumentos, los cuales se encuentran enunciados en muchos marcos normativos y de política nacional, pero en realidad han sido mínimamente implementados en terreno. De ahí que la tarea más importante consistió en disponerse a recorrer un camino diferente en búsqueda de las innovaciones necesarias para dar respuesta a los retos que demanda la conservación en el contexto de nuestro país.

Esta publicación corresponde al tomo principal de la ***Colección los incentivos a la conservación: una mirada desde la práctica*** y está estructurado en cinco capítulos. El primer capítulo presenta los antecedentes a nivel político y normativo de los incentivos a la conservación en Colombia. El



segundo presenta una síntesis de los aspectos generales del PIC. El tercero se enfoca en la visión y enfoque de Patrimonio Natural respecto a los Incentivos a la Conservación. El cuarto capítulo comprende los resultados, avances y aprendizajes respecto al desarrollo de los tres componentes del PIC. En el último capítulo se plantean unas reflexiones finales respecto a si contamos en nuestro país con las condiciones para desarrollar incentivos a la conservación.

*Para la Embajada y para Patrimonio Natural este Proyecto se considera una valiosa oportunidad de aporte a la política pública ambiental, en particular al desarrollo de la Estrategia Nacional de Pago por Servicios Ambientales y la Estrategia Nacional REDD+*

**Foto:** María Claudia Fandiño Orozco



Los incentivos a la conservación:  
una mirada desde la práctica

# Tomo principal

Foto: Abdul Jiménez



# Capítulo 1

**Antecedentes: los incentivos a la conservación, un proceso histórico, político y legal**



**E**n este capítulo se presenta un recuento sobre los principales antecedentes que comprenden el marco político y legal, nacional e internacional que ha direccionado el desarrollo de los incentivos a la conservación en el país. Tal como se ilustrará, si bien el uso extendido del término incentivo a la conservación data aproximadamente desde 1992, Colombia cuenta con una vasta gama de instru-

Foto: Carlos Andrés Ossa Toro

El término incentivo a la conservación se empezó a usar globalmente en el año 1992 cuando en el marco del Convenio sobre Diversidad Biológica CDB se hizo explícita la necesidad de considerar los costos ambientales en los procesos productivos.



mentos asociados que iniciaron su desarrollo hace aproximadamente cuatro décadas, pero que lamentablemente sus resultados han sido bastante limitados hasta hoy.

El término incentivo a la conservación se empezó a usar globalmente en el año 1992 cuando en el marco del Convenio sobre Diversidad Biológica, CDB<sup>[1]</sup> se hizo explícita la necesidad de considerar los costos ambientales en los procesos productivos. En su Artículo 11, el CDB estipula que cada parte contratante deberá adoptar medidas económicas y sociales que actúen como incentivos para la conservación y el uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica y los definió como un instrumento económico o legal diseñado para favorecer actividades beneficiosas (incentivos positivos) o desalentar actividades que afectan la conservación y usos sostenibles de la diversidad biológica (incentivos negativos), buscando influir en

1 Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica CDB de 1992, adoptado en Colombia mediante la Ley 165 de 1994.

diferentes tipos de actores (sean éstos entes gubernamentales, negocios, organizaciones no gubernamentales o pobladores locales) acciones destinadas a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica (CDB, op cit.).

Acogiendo lo estipulado en el CBD, entre otros referentes, la Ley 99 de 1993<sup>[2]</sup>, dispone dentro de sus principios generales que el Estado fomentará la incorpo-

2 Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Mediante esta Ley, se le atribuye al Ministerio de Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), la función de evaluar los alcances y efectos económicos de los factores ambientales, su incorporación al valor de mercado de bienes y servicios y su impacto sobre el desarrollo de la economía nacional y su sector externo; su costo en los proyectos de mediana y grande infraestructura, así como el costo económico del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables; y realizar investigaciones, análisis y estudios económicos y fiscales en relación con los recursos presupuestales y financieros del sector de gestión ambiental y con los impuestos, tasas, contribuciones, derechos, multas e incentivos con él relacionados (numeral 8, Artículo 5); y autoriza al Presidente de la República a establecer un régimen de incentivos, que incluya incentivos económicos, para el adecuado uso y aprovechamiento del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y para la recuperación y conservación de ecosistemas por parte de propietarios privados (literal, Artículo 116).

ración de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables<sup>[3]</sup>, sentando así las bases para el desarrollo de los incentivos a la conservación de la biodiversidad en el país.

Cabe subrayar que dentro del desarrollo nacional asociado a la temática, la tasa por uso del agua TUA, la tasa retributiva y las transferencias del sector eléctrico son tres instrumentos económicos que tuvieron sus raíces en el Código de los Recursos Naturales Renovables (Ley 2811 de 1974), y que se constituyen en un importante antecedente de los incentivos a la conservación, específicamente del recurso hídrico. Su trayectoria de más de 40 años de desarrollo de estos instrumentos no se puede perder de vista, dadas las importantes lecciones que ha dejado su implementación en el país, y que es preciso tener en cuenta para los desarrollos

de la temática en la actualidad, tal como se ilustrará en la parte final de este capítulo.

### **La Política Nacional de Biodiversidad: marco generador de iniciativas clave**

En la Política Nacional de Biodiversidad PNB de 1996 se identificó que los incentivos e inversiones económicas hacen parte de los instrumentos para facilitar su implementación, proponiendo por tanto la creación de incentivos para promover la conservación de la biodiversidad por parte de la sociedad civil, los cuales podrían ser de orden económico o también se podrían generar mediante la creación de asociaciones de manejo entre las corporaciones y las comunidades locales con la participación de las autoridades municipales.

La PNB asigna al Ministerio del Medio Ambiente la tarea de definir los incentivos para la declaración y mantenimiento de áreas naturales protegidas

tanto regional como localmente y su incorporación al Sinap. Propone la PNB que dichos incentivos fomenten la conservación de ecosistemas naturales y desestimulen su transformación. Menciona en particular la necesidad de generar reformas a las tasas de aprovechamiento forestal y el desarrollo de tasas compensatorias; así como la puesta en marcha del Certificado de Incentivo Forestal de Conservación, y la inclusión de variables ambientales en la asignación del situado fiscal a los municipios.

Foto: Nicolás Osorio

*La tasa por uso del agua TUA, la tasa retributiva y las transferencias del sector eléctrico son tres instrumentos económicos que tuvieron sus raíces en el Código de los Recursos Naturales Renovables y se constituyen en un importante antecedente de los incentivos a la conservación, específicamente del recurso hídrico.*



**Infografía 1**  
Proceso histórico de los incentivos a la conservación

Otros instrumentos propuestos dentro de la PNB para las actividades de uso de la biodiversidad son los créditos blandos cuyo propósito es mejorar la sostenibilidad y rentabilidad, beneficiando actividades como sistemas productivos asociados a la pequeña y mediana producción; actividades de experimentación, investigación, producción y comercialización; implementación de tecno-

logías de producción limpia, o programas de reforestación, así como la eliminación de aranceles e impuestos para equipos de investigación científica.

**Avances regulatorios**

Con este marco político el país emprende un conjunto de iniciativas, las cuales en primer lugar se orientan a la generación de un paquete de beneficios

fiscales e incentivos tributarios para la inversión ambiental a través de la Ley 223 de 1995 que contempla la deducción de hasta el 20% en la renta líquida por inversiones en mejoramiento y control ambiental y se generan modificaciones al Estatuto Tributario, generando exclusiones al Impuesto al Valor Agregado, IVA, en equipos y elementos nacionales o importados, destinados a sistemas de control y monitoreo ambiental.

**1993**

**Ley 99 de 1993**

La Ley 99 de 1993 dispone dentro de sus principios generales que el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.

**1995**

**Ley 223 de 1995**

Generación de un paquete de beneficios fiscales e incentivos tributarios para la inversión ambiental a través de la Ley 223 de 1995.

**1997**

**Decreto 900 de 1997**

A través del Decreto 900 de 1997 se reglamenta el incentivo forestal con fines de conservación.

1992

1993

1994

1995

1996

1997

1998

1999

2000

2001

**Término incentivo a la conservación**

El término incentivo a la conservación se empezó a usar globalmente en el marco del Convenio sobre Diversidad Biológica CDB cuando se hizo explícita la necesidad de internalizar los costos ambientales en los procesos productivos.

**1992**

**Ley 139 de 1994**

Ley 139 de 1994 el Certificado de Incentivo Forestal cuyo fin "es el de promover la realización de inversiones directas en nuevas plantaciones forestales de carácter protector-productor en terrenos de aptitud forestal".

**1994**

**La Política Nacional de Biodiversidad PNB**

La Política Nacional de Biodiversidad PNB de 1996 propuso la creación de incentivos para promover la conservación de la biodiversidad por parte de la sociedad civil, los cuales podrían ser de orden económico o también se podrían generar mediante la creación de asociaciones de manejo entre las corporaciones y las comunidades locales con la participación de las autoridades municipales.

**1996**

**Instrumentos alternativos**

Para la década del 2000, el país inicia un trabajo para la identificación de instrumentos alternativos que propicien los cambios requeridos para la conservación de la biodiversidad.

**2000**



Estos desarrollos reglamentarios en materia de exenciones a la inversión ambiental se van consolidando durante la década siguiente, dando apoyo a la Política Nacional de Producción más Limpia de 1997. No obstante, dos situaciones se presentan de manera simultánea: si bien se crean incentivos a este tipo de inversiones ambientales desti-

nadas principalmente a las actividades productivas e industriales, se genera al mismo tiempo un conjunto de exenciones para un sinnúmero de actividades productivas y extractivas, sin que éstas tengan ningún condicionante en términos de sostenibilidad ambiental; los incentivos a la conservación de la biodiversidad propiamente dichos

permanecen ausentes en dichos desarrollos<sup>[4]</sup>.

4 Al respecto ver Palacios Lozano, María Teresa. Las exenciones y su relación con la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales. Serie Documentos de Trabajo, elementos de política. Proyecto Incentivos a la Conservación. Fondo Patrimonio Natural. Documento de Trabajo No.7. Mayo de 2012. <https://es.scribd.com/doc/113932989/Las-exenciones-y-su-relacion-con-la-conservacion-y-el-uso-sostenible-de-los-recursos-naturales>

## 2005

### Proyecto Enfoques Silvopastoriles Integrados

En el 2005, con el proyecto Enfoques Silvopastoriles Integrados para el Manejo de Ecosistemas cobran vigencia los esquemas de PSA. Con este proyecto, el desarrollo de PSA tuvo sus primeras experiencias en áreas intervenidas por la actividad ganadera, implementándose esquemas de compensación por conservación de ecosistemas. Con esto se abrían dos escenarios de aplicación: la conservación de áreas naturales y, lo más frecuente a nivel nacional, la necesidad de generar procesos de cambio de uso del suelo.

## 2006

### Ley N. 0093 del 2006

En el 2006 se presentó el Proyecto de Ley N. 0093 del 2006 Senado de la República "por la cual se establecen incentivos a la conservación y al uso sostenible de la diversidad biológica"

## 2007

### Estrategia Nacional de Pagos por Servicios Ambientales

2007, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Mavdt) elaboró una propuesta de Estrategia Nacional de Pagos por Servicios Ambientales, la cual a la fecha no se ha expedido de manera oficial.

## 2013

### Reglamentación para la aplicación de PSA

Decreto 0953 del 17 de mayo de 2013, por el cual se reglamenta el Artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el Artículo 210 de la Ley 1450 de 2011.

### Decreto 2755 de 2003

Exenciones a la venta de energía eléctrica generada con base en los recursos eólicos, la biomasa o los residuos agrícolas (Decreto 2755 de 2003) y deducciones por inversiones en control y mejoramiento del medio ambiente (Decreto 3172 de 2003).

### Protocolo de Kyoto

Con la entrada en vigencia del Protocolo de Kyoto en el 2005, se establecen tres mecanismos de flexibilidad para la disminución de emisiones dentro de los cuales se encuentran: El comercio internacional de emisiones, el Mecanismo de aplicación conjunta y el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL).

### Convenio de Diversidad Biológica

Convenio de Diversidad Biológica mediante la resolución UNEP/CBD/SBSTTA/REC/XV/1 (2011), la cual plantea "enfrentar las causas subyacentes de la pérdida de biodiversidad incorporando la biodiversidad a través de los gobiernos y la sociedad".

## 2003

## 2005

## 2011



En materia de conservación, para 1994 y bajo el “reconocimiento del Estado a las externalidades positivas de la reforestación en tanto los beneficios ambientales y sociales generados son apropiables por el conjunto de la población”, se crea a través de la Ley 139 de 1994 el Certifi-

Foto: Nicolás Osorio



“El Certificado de Incentivo Forestal (CIF), creado por la Ley 139 de 1994, también podrá ser utilizado para compensar los costos económicos directos e indirectos en que incurra un propietario por mantener dentro de su predio ecosistemas naturales boscosos poco o nada intervenidos.

cado de Incentivo Forestal cuyo fin “es el de promover la realización de inversiones directas en nuevas plantaciones forestales de carácter protector-productor en terrenos de aptitud forestal”.

Para compensar esta orientación, a través del Decreto 900 de 1997 se reglamenta el incentivo forestal con fines de conservación establecido en la Ley 139

de 1994. El parágrafo del Artículo 250 de la Ley 223 de 1995 determinó que “El Certificado de Incentivo Forestal (CIF), creado por la Ley 139 de 1994, también podrá ser utilizado para compensar los costos económicos directos e indirectos en que incurra un propietario por mantener dentro de su predio ecosistemas naturales boscosos, poco o nada intervenidos, como reconocimiento a los beneficios ambientales y sociales derivados de éstos”; estableciendo que el valor del mismo se definirá con base en los

costos directos e indirectos por la conservación y la disponibilidad de recursos totales para el incentivo. Sin embargo, es bien conocido que a pesar de la demanda por disponer de un incentivo del género, no se ha contado con la voluntad política para su operación efectiva.

En ausencia de instrumentos concretos y operativos, y en desarrollo de los esfuerzos nacionales e internacionales, para la década del 2000 el país inicia un trabajo para la identificación de instrumentos alternativos que propicien los cambios requeridos para la conservación de la biodiversidad. Cabe reconocer los derroteros fijados desde el Instituto Alexander von Humboldt con el equipo de Valoración de la Biodiversidad, desde donde se emprendieron importantes iniciativas en materia de Pago por Servicios Ambientales PSA<sup>5</sup>, exención al impuesto predial por

5 Al respecto ver la experiencia de PSA para la cuenca del río Chaina. <http://www.humboldt.org.co/component/k2/item/274-chaina-gestion-local-ambiental-un-compromiso-principal>. Fecha de revisión: 19 de agosto de 2014.

conservación<sup>[6]</sup>, incentivos dirigidos a la conservación de la fauna silvestre<sup>[7]</sup>, incentivos a la reconversión ambiental de sistemas productivos agropecuarios<sup>[8]</sup>, entre otros. A excepción de la exención predial por conservación, estos esfuerzos de cobertura local contaron con pocas réplicas, y si bien buscaron incidir en las políticas nacionales, en su momento no lograron escalamiento del orden nacional.

Con la entrada en vigencia del Protocolo de Kyoto en el 2005,

6 Al respecto ver las experiencias para el municipio de Filandia. [http://filandia-quindio.gov.co/apc-aa-filandes/34373838333435393431666366353030/Conservacion\\_y\\_uso\\_sostenible\\_de\\_la\\_biodiversidad\\_en\\_los\\_andes\\_Colombianos.pdf](http://filandia-quindio.gov.co/apc-aa-filandes/34373838333435393431666366353030/Conservacion_y_uso_sostenible_de_la_biodiversidad_en_los_andes_Colombianos.pdf). Fecha de revisión: 19 de agosto de 2014 y Encino [http://filandia-quindio.gov.co/apc-aa-filandes/34373838333435393431666366353030/Conservacion\\_y\\_uso\\_sostenible\\_de\\_la\\_biodiversidad\\_en\\_los\\_andes\\_Colombianos.pdf](http://filandia-quindio.gov.co/apc-aa-filandes/34373838333435393431666366353030/Conservacion_y_uso_sostenible_de_la_biodiversidad_en_los_andes_Colombianos.pdf). Fecha de revisión: 19 de agosto de 2014.

7 Al respecto ver la experiencia de Aprovechamiento de tortugas marinas con comunidades Wayúu del Litoral <http://biblioteca.humboldt.org.co/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=3335>. Fecha de revisión: 19 de agosto de 2014.

8 Al respecto ver la propuesta de Estímulo a la Producción Agropecuaria Ecológica ECOS [http://www.fao.org/organicag/display/work/display\\_2.asp?country=COL&lang=en&disp=summaries](http://www.fao.org/organicag/display/work/display_2.asp?country=COL&lang=en&disp=summaries). Fecha de revisión: 19 de agosto de 2014.



Con la entrada en vigencia del Protocolo de Kyoto en el 2005, se establecen tres mecanismos de flexibilidad para la disminución de emisiones dentro de los cuales se encuentran: El comercio internacional de emisiones, el Mecanismo de aplicación conjunta y el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL).

Foto: <http://cantovivo.wordpress.com/page/175/>

se establecen tres mecanismos de flexibilidad para la disminución de emisiones, dentro de los cuales se encuentran: El comercio internacional de emisiones, el Mecanismo de Aplicación Conjunta y el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Este último se plantea con la expectativa de lograr intercambios de manera más costo efectiva, relacionados con compromisos de reducción de emisiones por procesos de captura de carbono, abrién-

dose claramente el mercado de servicios ambientales del nivel global. No obstante y a pesar de los importantes esfuerzos desarrollados por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Mavdt), nuevamente este instrumento favorece a aquellos procesos asociados a los sectores productivos y de servicios (transporte, industriales, agroindustriales y forestales), excluyendo a las áreas boscosas con procesos históricos y culturales de conser-

El desarrollo de esquemas de PSA tuvo sus primeras experiencias en áreas intervenidas por la actividad ganadera, implementándose esquemas de compensación por conservación de ecosistemas.

Foto: Nicolás Osorio

vacación, de participar en este tipo de instrumentos económicos.

En materia de servicios ambientales, con la entrada en vigencia en el 2005 del Proyecto Enfoques Silvopastoriles Integrados para el Manejo de Ecosistemas<sup>9</sup> el desarrollo de esquemas de PSA tuvo sus primeras experiencias en áreas intervenidas por la actividad ganadera, implementándose esquemas de compensación por conservación de ecosistemas. Con esto se abrieron dos escenarios de aplicación: la conservación de áreas naturales y, lo más frecuente a nivel nacional, la necesidad de generar procesos de cambio de uso del suelo.

Con base en estas experiencias, se dieron intentos fallidos por contar con una ley para la generación de incentivos específicos a la conservación y



uso sostenible de la biodiversidad. Es así que en el 2006 se presentó el Proyecto de Ley N. 0093 del 2006 al Senado de la República “por la cual se establecen incentivos a la conservación y al uso sostenible de la diversidad biológica”, el cual tuvo como ponente al senador Germán Vargas Lleras, cuyo enfoque buscaba establecer incentivos para el manejo de prácticas productivas sostenibles en los predios rurales dirigidas a la conservación y el uso perdurable de la diversidad biológica. Al año siguiente, en

el 2007, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Mavdt) elaboró una propuesta de Estrategia Nacional de Pagos por Servicios Ambientales, la cual a la fecha no se ha expedido de manera oficial.

Posteriormente surgió el Mecanismo Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD) en el marco de las negociaciones internacionales de Cambio Climático, como una nueva opción de aportar a la reducción de emisiones

9 Financiado por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (en inglés Global Environment Facility, GEF), por iniciativa del Catie (Costa Rica), Nitalpan UCA (Nicaragua), Cipav (Colombia), Banco Mundial, ABC y LEAD FAO. <http://www.cipav.org.co/pdf/4.Servicios.Ambientales.pdf> Fecha de revisión: 19 de agosto de 2014 y <http://www.ucol.mx/revaiportal/pdf/2009/enero/1.pdf> Fecha de revisión: 19 de agosto de 2014.



causantes del Cambio Climático, que a la vez puede generar importantes beneficios para el mantenimiento de las amplias masas boscosas de los países en desarrollo. Si bien es cierto que hasta la decimosexta Conferencia de las Partes (COP16) de la Convención Marco de Naciones Unidas de Cambio Climático, o un poco después, no se espera tener un mecanismo acordado dentro de esa convención, Colombia se ha venido preparando para capitalizar las oportunidades que puede brindar este mecanismo.

Es en este marco que el MADS adelanta el proceso para el desarrollo de la Estratega Nacional REDD (Enredd) e implementa a través del Ideam un proyecto de fortalecimiento técnico e institucional en la temática.

En materia forestal y agroforestal se cuenta con el CIF de plantaciones y el conjunto de exenciones a la actividad forestal comercial; y con fines de conservación, los avances en exención al impuesto predial desde la autonomía de los municipios. Otros instrumentos complementarios como son la certificación y el sello de productos agropecuarios ecológicos; la certificación y el sello ambiental; los programas de Biocomercio y Mercados Verdes, entre otros, sin bien han tenido impulsos importantes no han logrado trascender en el país.

Tal como se recoge en el diagnóstico estratégico de la problemática asociada a la gestión de la biodiversidad de la nueva Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos Pgbise

(2012), además del CIF y las exenciones forestales, existen otros incentivos desarrollados en los últimos años como “son las exenciones tributarias por 20 años de las rentas provenientes de los servicios de ecoturismo (Decreto 2755 de 2003) que además cuentan con un incentivo tributario creado por la Ley 788 de 2002. Igualmente existen exenciones a la venta de energía eléctrica generada con base en los recursos eólicos, la biomasa o los residuos agrícolas (Decreto 2755 de 2003) y deducciones por inversiones en control y mejoramiento del medio ambiente (Decreto 3172 de 2003)”, todos estos en la vía de la inversión ambiental a la producción. No obstante, las evaluaciones sobre el impacto de dichos instrumentos han sido, en general, débiles e insuficientes para reforzar o ajustar su diseño o para tener claridad sobre su efectividad.

A la fecha, el único lineamiento normativo del que dispone Colombia para la aplicación de esquemas de PSA es el Decreto 0953 del 17 de mayo de 2013,

*Igualmente existen exenciones a la venta de energía eléctrica generada con base en los recursos eólicos, la biomasa o los residuos agrícolas.*

**Foto:** <http://apuntesdearquitecturadigital.blogspot.com/2010/09/arquiveideo-1-energia-eolica-y.html>

El Decreto 0953 incluye el PSA como una opción de inversión adicional a la compra y mantenimiento de las áreas de interés para acueductos municipales, pero condicionada a la compra posterior del predio.

Foto: Carlos Andrés Ossa Toro



por el cual se reglamenta el Artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el Artículo 210 de la Ley 1450 de 2011. La Ley 99 dispone que a los departamentos y municipios les corresponde dedicar un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes a la adquisición y al mantenimiento de las áreas de interés para acueductos municipales. El Decreto 0953 incluye el PSA como una opción de inversión adicional a la compra y mantenimiento de las áreas de interés para acueductos municipales,

pero condicionada a la compra posterior del predio.

Para el futuro los referentes políticos se fijan en los objetivos estratégicos y metas de Aichi 2020, definidas por el Convenio de Diversidad Biológica mediante la resolución UNEP/CBD/SBSTTA/REC/XV/1 (2011), la cual plantea “Enfrentar las causas subyacentes de la pérdida de biodiversidad incorporando la biodiversidad a través de los gobiernos y la sociedad” en particular con la meta 3: “Para 2020,

a más tardar, se habrán eliminado gradualmente o reformado los incentivos, incluidos los subsidios, perjudiciales para la diversidad biológica, a fin de reducir al mínimo o evitar los impactos negativos, y se habrán desarrollado y aplicado incentivos positivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica de conformidad con el Convenio y otras obligaciones internacionales pertinentes y en armonía con ellos, tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas nacionales”. Al respecto,

ya el país ha analizado varios de estos subsidios, que generados desde otros sectores con objetivos netamente productivos y económicos han impactado de manera negativa la conservación de la biodiversidad, resultando en un conjunto de instrumentos perversos sobre los cuales quedan muchas dudas sobre la oportunidad para transformarlos.

**Trayectoria de la Tasa por Uso del Agua (TUA), la tasa retributiva y las transferencias del sector eléctrico: lecciones a tener en cuenta en el desarrollo de incentivos con énfasis en el servicio ambiental hidrológico<sup>[10]</sup>.**

En términos de la historia de los incentivos (positivos y negativos) en el campo ambiental, los antecedentes de la aplicación de la tasa de uso de agua,

la tasa retributiva y las transferencias del sector eléctrico, tienen particular importancia. La historia de aplicación de estos instrumentos ilustra acerca de los problemas en el diseño, los intereses que se mueven en torno a su desarrollo y las dificultades institucionales a la hora de su implementación.

Cuando fueron creadas, las tasas de uso y retributiva tenían dos objetivos puntuales: incentivar a los usuarios a hacer un uso racional del recurso hídrico (reduciendo el consumo o los vertimientos), y generar recursos para dar solución a los problemas de financiamiento de proyectos de conservación y restauración de cuencas. Según como fue concebida, la tasa retributiva es un cobro que las Corporaciones Autónomas Regionales CAR le hacen a los usuarios que realizan vertimientos puntuales a fuentes hídricas, fundamentado en el costo que supone la descontaminación de las mismas. Se trata de un instrumento basado en la noción de “el que contamina paga” y pretende



Foto: Nicolás Osorio

*Las tasas de uso y retributiva buscaban incentivar a los usuarios a hacer un uso racional del recurso hídrico, reduciendo el consumo o los vertimientos, y generar recursos para Proyectos de conservación y restauración de cuencas.*

10 Castañeda Paola, 2014. Los instrumentos económicos y financieros: balance histórico y perspectivas para su asociación a los esquemas de Pagos por Servicios Ambientales. Informe final de consultoría. Proyecto Incentivos a la Conservación, Fondo Patrimonio Natural. <http://goo.gl/3yAbYj>



*Las transferencias del sector eléctrico corresponden al 6% de las ventas brutas que las empresas generadoras de energía termo e hidroeléctrica deben transferirle a las CAR y a los municipios con destino al manejo de la cuenca aportante al Proyecto.*

**Foto:** <http://www.celsia.com/Nuestra-Empresa/Generaci%C3%B3n-de-energ%C3%ADa/Centrales-hidroel%C3%A9ctricas/Alb%C3%A1n>

enviar una señal económica a los contaminadores para que éstos realicen cambios en sus procesos productivos, como la implementación de tecnologías limpias que conlleven a un menor valor en la tasa y a una producción más limpia. Paralelamente, la tasa por uso del agua (TUA) fue planteada como el cobro que hacen las CAR a los usuarios que hacen uso del agua a través de una concesión, en virtud del valor del recurso. La TUA busca incentivar a los usuarios del agua a hacer un uso racional del recurso para disminuir el monto facturado, operando así de manera similar a la tasa retributiva.

Por su parte, las transferencias del sector eléctrico corresponden al 6% de las ventas brutas que las empresas generadoras de energía termo e hidroeléctrica deben transferirle a las CAR y a los municipios. Las CAR deben invertir estos recursos en el manejo de la cuenca aportante al proyecto de generación eléctrica, mientras que los municipios deben utilizar estos recursos para financiar proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental. Así pues, a diferencia de las tasas, este instrumento no tiene el propósito explícito de modificar el comportamiento de los agentes sujetos al cobro,

sino que busca generar recursos para conservar las cuencas que surten a las termo e hidroeléctricas, lo que eventualmente puede incluir el otorgamiento de incentivos directos o indirectos.

Ahora bien, a pesar de ser dos instrumentos diseñados para promover el uso racional del recurso hídrico a través de incentivos negativos, numerosos estudios y actores del sector ambiental reconocen que las dos tasas han sido desaprovechadas. A saber, el diseño de la TUA, con la reducción de la tarifa mínima a valores ínfimos, producto del lobby del sector arrocerero, y con la eliminación del factor regional (que da cuenta de la presión sobre el recurso), prácticamente anuló<sup>[11]</sup> el instrumento; con ello, se eliminó la señal económica para incentivar a los usuarios a racionalizar el uso del agua. Estas medidas también diezmaron la capacidad de generación de recursos de la tasa. De hecho, su ejecución ha sido históricamente pobre, dado que a menudo resulta más

11 Guillermo Rudas Lleras, comunicación personal, 17 de julio de 2014.

costoso hacer el cobro que el monto que se va a recaudar<sup>[12]</sup>. Por otro lado, el diseño de la tasa retributiva se ha complejizado innecesariamente<sup>[13]</sup>, y, a pesar de ser un cobro que depende del auto-reporte de los sujetos pasivos, no existe un mecanismo para castigar a quienes hagan reportes falsos. En su ejecución, no ha habido un trabajo juicioso en la implementación y cobro de la tasa retributiva por parte de las CAR. De las 33 CAR, sólo Cornare y la CDMB han implementado el factor regional en el cálculo del cobro, con buenos resultados, pues ambas corporaciones han observado reducciones en la contaminación y en el costo de la descontaminación. El instrumento opera como incentivo (negativo) allí donde ha sido implementado adecuadamente. Sin embargo, en la medida en que las demás autoridades ambientales no hacen una labor rigurosa en la

12 El caso de Corpornariño es un buen ejemplo de esta problemática. La corporación no hace el cobro de la tasa, pues es más costoso hacerlo que el monto que se va a recaudar. (Ramón Leal, comunicación personal, 7 de julio de 2014).

13 Guillermo Rudas Lleras, comunicación personal, 17 de julio de 2014.

facturación, recaudo y monitoreo de los vertimientos de los usuarios, la tasa difícilmente llega a producir una señal para que las industrias inviertan en tecnologías y procesos productivos más limpios. A menudo la razón por la cual no se llevan a cabo estos procesos es la falta de recursos y capacidad técnica para hacerlo<sup>[14]</sup>. Finalmente, hay excelentes antecedentes de cumplimiento con el pago de las transferencias del sector eléctrico, y el consenso general es que son una importante fuente de recursos para las corporaciones. No obstante, el manejo de estos recursos ha sido irregular, según los estudios y expertos consultados, de manera que hay dudas sobre si las CAR y los municipios los están ejecutando como lo dicta la norma, y con importantes inconsistencias entre los recursos que las CAR reportan haber percibido, y los que las empresas generadoras reportan haber transferido.

14 Guillermo Rudas Lleras, comunicación personal, 17 de julio de 2014.



A la luz de lo anterior es posible poner en perspectiva los esquemas PSA y abordar interrogantes tales como: ¿Qué cabida tiene un instrumento de carácter voluntario en Colombia, dado que los instrumentos obligatorios no han funcionado como deberían? Y ¿De qué forma se pueden asociar los instrumentos existentes a los nuevos?

Finalmente, las tasas ambientales tienen el potencial de generar los recursos necesarios para convertirse en la fuente de recursos para efectuar el pago a los custodios del servicio ambiental, de manera que son asimilables a este nuevo

*En la medida en que las demás autoridades ambientales no hacen una labor rigurosa en la facturación, recaudo y monitoreo de los vertimientos de los usuarios, la tasa difícilmente llega a producir una señal para que las industrias inviertan en tecnologías y procesos productivos más limpios.*

**Foto:** <http://cvcambiental.blogspot.com/2014/01/empresas-deben-presentar-ante-la-cvc.html>

instrumento. Esta perspectiva la comparten varios de los expertos consultados al respecto, y coinciden en la importancia del fortalecimiento de los instrumentos existentes para que puedan ser asimilados a un futuro como esquemas de pagos por servicios ambientales. En particular, hay un consenso general acerca de la importancia de fortalecer la TUA con el fin de que se constituya en un incentivo para el buen aprovechamiento del recurso; todas las personas consultadas concuerdan en que, actualmente, la tasa por uso no es un reflejo del valor del recurso hídrico, pero reconocen en esta tasa un posible pago por un servicio ambiental. Es preciso que los instrumentos actuales comiencen a funcionar según los objetivos con los cuales fueron diseñados, de manera que, o bien puedan complementar los esquemas PSA, o se constituyan por sí solos en incentivos efectivos para la conservación.

toría, no se ha logrado alcanzar los objetivos para los que fueron diseñados como incentivos para la conservación del recurso hídrico. De este modo, se ha perdido de vista el sentido de las tasas como incentivos. Sin embargo, a través de un trabajo de fortalecimiento de las autoridades ambientales, y rediseñando las tarifas para que su valor sea un reflejo más cercano al valor del recurso, sería posible encaminar estos instrumentos hacia el propósito con el que fueron planteados en el Código de Recursos Naturales en 1974. En la actualidad, ante las expectativas frente a los posibles esquemas de pagos por servicios ambientales, se hace aún más necesario recuperar el sentido original de las tasas, pues éstas inclusive podrían asociarse a esquemas PSA.

En suma, por las fallas en el diseño y ejecución de estos instrumentos de larga trayec-

*Las tasas ambientales tienen el potencial de generar los recursos necesarios para convertirse en la fuente de recursos para efectuar el pago a los custodios del servicio ambiental.*



**Foto:** Nicolás Osorio

*En suma, por las fallas en el diseño y ejecución de estos instrumentos de larga trayectoria, no se ha logrado alcanzar los objetivos para los que fueron diseñados como incentivos para la conservación del recurso hídrico.*



Los incentivos a la conservación:  
una mirada desde la práctica

## Tomo principal

Foto: María Teresa Palacios Lozano

A group of people, including men and women, are gathered under a thatched roof structure, possibly for a community meeting or presentation. The people are dressed in casual clothing, and the setting appears to be an outdoor or semi-outdoor area with a thatched roof. The text 'Capítulo 2' is overlaid in a large, pink, stylized font.

# Capítulo 2

**El Proyecto Incentivos  
a la Conservación:  
aspectos generales**

## Antecedentes

La Embajada del Reino de los Países Bajos firmó con el Banco Mundial en diciembre de 2008, un acuerdo (Administration Arrangement) para la administración de la donación destinada por ese país al desarrollo del Proyecto Incentivos a la Conservación para el Manejo del Territorio y la Mitigación de Conflictos Socio ambientales<sup>[15]</sup>, cuya ejecución estaría a cargo del Fondo Patrimonio Natural. En abril de 2009 se formalizó el acuerdo (Grant Agreement 094084) entre el Banco Mundial y Patrimonio Natural para la ejecución del Proyecto. Este acuerdo se cerró en abril del año 2011 y a partir de ese momento, Patrimonio Natural ejecutó el PIC directamente con la Embajada, a través de un acuerdo de contribución, con duración hasta el mes de septiembre de 2014.

El Proyecto se desarrolló en dos fases. La primera abarcó los primeros siete meses y correspondió a la fase de planeación del Proyecto, en la cual se definió de manera más específica para cada componente, las líneas de acción en los territorios seleccionados y en los restantes ámbitos de gestión del Proyecto, con los respectivos acuerdos de trabajo y esquemas de ejecución para el desarrollo de la propuesta. Por su parte, la fase de ejecución del Proyecto inició en junio del 2010 y terminó en julio de 2014 (**infografía 2**).

## El propósito

El propósito general del Proyecto es “contribuir a la consolidación de procesos de planificación y ordenamiento del territorio mediante el desarrollo de esquemas de incentivos por servicios ambientales en áreas estratégicas para la conservación de la biodiversidad y como aporte a la estrategia financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas”.

Este objetivo general se ejecutó

a través de tres componentes. El primero se relaciona con el desarrollo de incentivos a la conservación de servicios ambientales hidrológicos, tipo Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH) en las partes altas de cuencas de la región Andina habitadas por comunidades campesinas. El segundo componente se encargó de la exploración y desarrollo de incentivos a la conservación de servicios ambientales asociados a la biodiversidad y los bosques con comunidades étnicas indígenas y afro de la Amazonia y el Pacífico colombiano, respectivamente. Finalmente, el tercer componente buscó la generación de condiciones institucionales, financieras y políticas para la continuidad de las experiencias desarrolladas por el Proyecto y de la temática en general en el país (**infografía 3**).

## Objetivos de orden superior

Al momento de la formulación del PIC, la Embajada del Reino de los Países Bajos desarrollaba en Colombia el Programa

## 2009

### Banco Mundial

Se formalizó el acuerdo (Grant Agreement 094084) entre el Banco Mundial y Patrimonio Natural para la ejecución del Proyecto.

## 2011

### Embajada

A partir de abril, Patrimonio Natural ejecutó el PIC directamente con la Embajada, a través de un acuerdo de contribución.



2009                      2010                      2011                      2012                      2013                      2014



Fase de planeación y aprobación

Fase ejecución

### Desarrollo Incentivos tipo PSAH



### Desarrollo Incentivos biodiversidad y bosques



# Proyecto Incentivos a la Conservación

## Componente 1

Incentivos tipo Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos PSAH

Disminuir conflictos socio-ambientales y generar bienestar de comunidades campesinas en cuencas hidrográficas de la región andina

## Componente 2

Incentivos a la conservación de SA asociados a la biodiversidad y los bosques

Fortalecimiento de la cultura, bienestar y gobernanza de comunidades indígenas y afro en zonas boscosas de la Amazonia y el Pacífico

## Componente 3

Condiciones para el desarrollo y continuidad de los incentivos

### Condiciones institucionales

Fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias

Instancias de intercambio y articulación

Alianzas institucionales y comunitarias

### Condiciones políticas

Vinculación sectorial - corresponsabilidad

Aporte en campos de política

- Estrategia Nacional de PSA
- Estrategia Nacional REDD
- Políticas intersectoriales
- Estrategia sostenibilidad Amazonia
- Estrategia de Sostenibilidad Financiera del SINA-SINAP

### Condiciones financieras

Mecanismos financieros

Estrategias sostenibilidad financiera sistemas de áreas protegidas, reservas sociedad civil.

Fuente: Fandiño, M.C. 2014



Enfoque Sectorial Ambiental<sup>[16]</sup>, en el cual los tratados internacionales sobre biodiversidad, humedales y cambio climático suscritos por ambos países constituyeron el paraguas para la cooperación bilateral. En este sentido, se buscó que el PIC complementara la gestión que el Mavdt llevaba a cabo en el marco de este Programa, en los siguientes aspectos: a) el fortalecimiento de gestores del Sinap, en particular, diferentes a Parques Nacionales; b) el aporte a la operatividad de las agendas ambientales e intersectoriales que en el Programa Sectorial se adelantan con pueblos indígenas y comunidades de afrocolombianos, instrumentando esquemas de financiación para la gestión territorial de estas poblaciones; c) el desarrollo de un componente de incentivos a la conservación como mecanismos adicionales de financiación; d) el aporte a la puesta en operación de propuestas de manejo del territorio que sirvan

de referente a procesos de ordenamiento del territorio, en particular mediante su vínculo a los esquemas de ordenamiento territorial (EOT), a los planes de ordenamiento de cuencas y a los planes departamentales de áreas protegidas y de aguas, y e) la exploración y posible implementación de medidas de mitigación al cambio climático en el país.

### Las innovaciones macro que se buscaron

#### *Aplicar incentivos a la conservación de manera consecuente y sensible a los contextos territoriales del país*

Una de las mayores aspiraciones de esta iniciativa fue aprovecharla como una oportunidad para asumir un enfoque amplio y flexible que diera espacio para desarrollar incentivos más allá de los marcos teóricos y de los referentes internacionales que rigen el desarrollo de estos instrumentos. En este sentido, se buscó dar paso a la exploración de nuevos enfoques que dieran la opción de desarrollar



aproximaciones conceptuales y metodológicas novedosas y acordes con los contextos territoriales y culturales del país.

#### *Promover la vinculación y corresponsabilidad de otros sectores a la conservación*

Se esperaba dar pautas para el establecimiento de una línea de trabajo en incentivos a la conservación por servicios ambientales como parte de la estructuración de la estrategia de sostenibilidad financiera del Sinap y con el objeto de vincular de manera efectiva

*Aplicar incentivos a la conservación de manera consecuente y sensible a los contextos territoriales del país.*

Foto: Proyecto Biodiversidad FNC-GEF-PNUD

Página 42

### Infografía 3 Componentes técnicos del PIC

16 Embajada del Reino de los Países Bajos - Mavdt. 2007. Documento de Programa Enfoque Sectorial Ambiental en Colombia 2007-2010. Bogotá, mayo de 2007.

a otros sectores y actores en los esfuerzos de conservación, motivándolos a implementar prácticas de producción y uso acordes con los objetivos de conservación de la biodiversidad y áreas protegidas, e incidiendo en la generación de condiciones como la co-responsabilidad.

### **Apoyar la diversificación de fuentes de financiación para la conservación**

Se esperaba que la aplicación de los esquemas de incentivos por servicios ambientales permitiera explorar y aplicar nuevas

fuentes de financiación que complementarían las fuentes tradicionales de financiación de la conservación superando la dependencia de fuentes de recursos temporales como la de los proyectos. En este sentido, el trabajo de gestión con los actores sectoriales fue otro de los grandes derroteros con miras a promover la corresponsabilidad que les es necesaria asumir respecto de la conservación.

### **Facilitar la construcción de una visión propia de las comunidades étnicas respecto de la aplicación de incentivos en sus territorios**

Existen muy pocas experiencias de aplicación de incentivos en territorios étnicos contextualizadas a sus condiciones tradicionales y culturales. En diversas experiencias a nivel internacional y nacional se ha evidenciado que la falta de consideración de los contextos

sociales y culturales en la aplicación de este tipo de instrumentos, puede generar efectos adversos a la integridad de estas colectividades en especial, en temas relacionados con los procesos de toma de decisiones y manejo y distribución de beneficios derivados de los mismos. En este sentido, se buscó que el Proyecto facilitara espacios para una construcción conjunta con dichos grupos, acerca de los enfoques, metodologías participativas y estrategias para determinar la viabilidad de abordar esta temática en sus territorios.

### **Áreas de trabajo**

La priorización de las zonas a trabajar se realizó durante la fase de planeación del Proyecto y tuvo en consideración diversos criterios de orden técnico, institucional, social, y de contexto regional los cuales serán detallados en las secciones posteriores sobre los casos de incentivos desarrollados. No obstante, en términos generales y partiendo de una escala muy amplia, para las áreas a trabajar en el componente de

Foto: Juan Gabriel Soler

*Facilitar la construcción de una visión propia de las comunidades étnicas respecto de la aplicación de incentivos en sus territorios.*



servicios hidrológicos se consideró los resultados del análisis nacional llevado a cabo por el Mavdt (2009) en relación con la determinación de las áreas prioritarias para el desarrollo de esquemas de PSA en el país<sup>17</sup>, ubicadas principalmente en la región Andina. A su vez, en relación con las áreas a trabajar en el componente de servicios ambientales asociados a biodiversidad, la Amazonia y el Pacífico colombiano se contemplaron como prioridades geográficas por su importancia en la provisión de servicios ambientales como la regulación hídrica y climática. Estando estas dos regiones en su mayoría, bajo figuras de propiedad colectiva de comunidades indígenas y afrocolombianas, se consideró la aplicación de incentivos que contribuyan al fortalecimiento de la gobernabilidad local,

siendo consonante con el interés de la Embajada del Reino de los Países Bajos por aportar al desarrollo integral y sostenible de estas regiones.

Considerando la novedad de la temática y la alta exigencia de condiciones previas en campo para el desarrollo de estos instrumentos, otro de los criterios básicos para la selección fue la existencia de un trabajo o relacionamiento previo de Patrimonio Natural con las instituciones y comunidades presentes en las áreas poten-

ciales de trabajo, tal que existiesen avances en procesos de articulación entre las instituciones, organizaciones locales y Patrimonio Natural.

### El esquema de ejecución

Patrimonio Natural se desempeñó como el líder y coordinador general del PIC, responsable del Proyecto ante la Embajada del Reino de los Países Bajos. En la conformación del esquema de ejecución del Proyecto participaron diversos actores institucionales y sociales de los diferentes

17 Convenio 116 firmado entre Mavdt y Patrimonio Natural. El producto del análisis a escala nacional corresponde a una especialización que resulta del cruce de dos elementos esenciales: la oferta y la demanda del recurso hídrico. La mayor prioridad para Proyectos de compensaciones y/o pagos por servicios ambientales, se ubica en las zonas con la mayor demanda y la menor oferta (7.5 millones de has, ubicados principalmente en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Huila, Valle del Cauca y La Guajira).



Foto: María Teresa Palacios Lozano

La Amazonia y el Pacífico colombiano se contemplaron como prioridades geográficas por su importancia en la provisión de servicios ambientales como la regulación hídrica y climática.

ámbitos de gestión a través de la firma de convenios o acuerdos para la ejecución de las actividades contempladas en los diferentes componentes, así como para la ejecución de los casos piloto de diseño e implementación de los esquemas de incentivos a la conservación adelantados.

La participación de los actores aliados del Proyecto se dio a través de variados roles y contribuciones al desarrollo de las metas propuestas. En primer lugar, se contó con aliados institucionales, con quienes se buscó la articulación y genera-

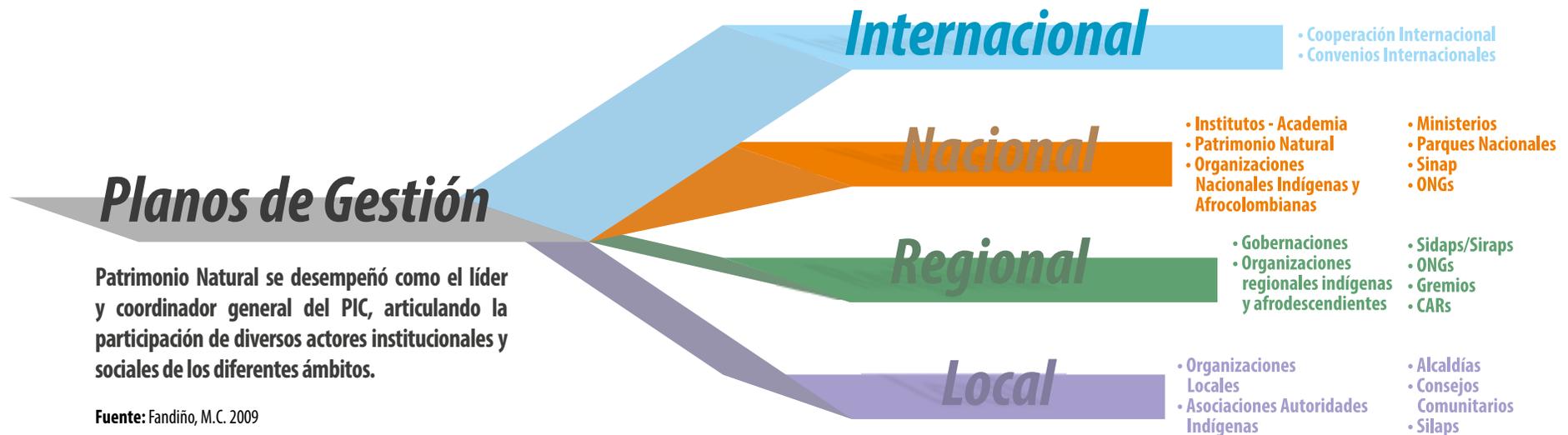
ción de condiciones políticas, institucionales y financieras que contribuyeran a la sostenibilidad de los procesos. A nivel nacional se destacan el Mavdt, Parques Nacionales y ministerios de otros sectores, con quienes el trabajo estuvo centrado en procurar la incidencia en las políticas relevantes a la temática, procurando dar mayor alcance a las intervenciones y crear condiciones para el escalamiento de las experiencias a nivel nacional. Por otra parte, las corporaciones

autónomas regionales CAR y los gobiernos territoriales se constituyeron en los aliados institucionales regionales con quienes se propendió por la vinculación de la temática de incentivos a los instrumentos de planificación y de política regional.

Por su parte, los aliados técnicos fueron las instituciones u organizaciones – ONG con experiencia en el desarrollo de incentivos a la conservación o que contaban con trabajo y relacionamiento

**Figura 1**

Ámbitos de gestión del Proyecto con los diferentes aliados institucionales y comunitarios



previo en las áreas seleccionadas. Estos actores fueron los encargados de adelantar las acciones en los territorios específicos, relacionándose directamente con los actores sociales locales y participando activamente en el desarrollo de los esquemas de incentivos y el fortalecimiento de capacidades técnicas, institucionales y comunitarias locales. Entre ellos se pueden mencionar, la Fundación Cipav, Ecovera, la Fundación Natura, la Fundación Tropenbos, la Fundación Marviva y la Fundación Equilibrio.

Finalmente, los aliados sociales locales comprendieron las organizaciones o asociaciones de carácter local, las cuales participaron en el diseño y la ejecución de los esquemas de incentivos y se beneficiaron de éstos, en aspectos relacionados con el fortalecimiento institucional y organizacional para el desarrollo de capacidades de negociación y la aplicación de los mecanismos establecidos. Algunos de ellos son: el Consejo Comunitario Mayor de Comunidades Negras de los Riscales, la Asociación de Autoridad Indígena del Paní,



la Asociación Campesina Agro-güejear, Asegajunín, Agromezón, Asoleonera, entre otros.

### La estrategia de gestión

El Proyecto acogió el enfoque de gestión articulada en los planos de intervención nacional, regional y local para abordar el diseño e implementación de los esquemas de incentivos con comunidades rurales de productores campesinos y con comunidades de territorios colectivos de indígenas y afrodescendientes (**figura 1**). La gestión en

Los aliados sociales locales comprendieron las organizaciones o asociaciones de carácter local las cuales participaron en el diseño y la ejecución de los esquemas de incentivos y se beneficiaron de éstos.

Foto: Abdul Jiménez

los planos regional y nacional se consideró como parte integral de la gestión requerida para lograr efectividad y continuidad de las iniciativas que se trabajaron en el plano local. Con esta articulación se buscó promover los arreglos institucionales, el respaldo político, la apropiación de los esquemas por parte de los actores y las bases técnicas requeridas para la viabilidad y continuidad de los instrumentos.



Los incentivos a la conservación:  
una mirada desde la práctica

## Tomo principal

Foto: Nicolás Osorio



# Capítulo 3

**La visión y el enfoque desde el Fondo Patrimonio Natural para el desarrollo de los incentivos a la conservación**

## Algunas generalidades para empezar

Desde la visión de contar con estrategias y procesos que fortalezcan la conservación de la naturaleza más allá de las fronteras de las áreas protegidas, el concepto de los servicios ambientales<sup>[18]</sup> resulta conveniente y apropiado para evidenciar los vínculos e interrelaciones existentes entre las acti-

vidades de consumo, producción y desarrollo con la conservación.

Los servicios ambientales se entienden como el conjunto de procesos naturales que se derivan de la interacción de comunidades de plantas, animales y microorganismos presentes en los ecosistemas, y de los cuales la gente se beneficia de manera directa o indirecta, consciente o inconscientemente<sup>[19]</sup> (MEA 2009). Las

actividades antrópicas realizadas por individuos, comunidades o empresas pueden propiciar cambios positivos o negativos en estos procesos naturales y por tanto en la provisión de los servicios ambientales, lo cual afecta directamente a quienes a su vez dependen o se benefician de dichos servicios.

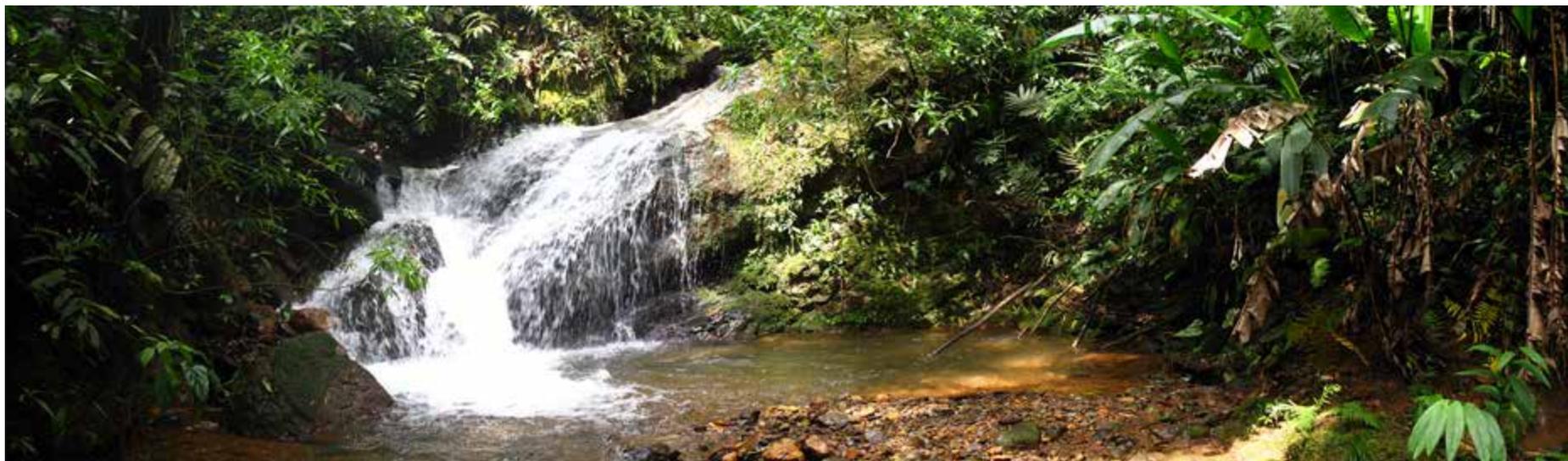
La gestión ambiental dispone de fundamentos, desarrollos legales y políticas cuyo propósito es lograr las metas en este campo. La Constitución Política Nacional prevé la función ecológica de la propiedad y se

Foto: Luis Felipe Ordóñez

Los servicios ambientales se entienden como el conjunto de procesos naturales que se derivan de la interacción de comunidades de plantas, animales y microorganismos presentes en los ecosistemas, y de los cuales la gente se beneficia de manera directa o indirecta, consciente o inconscientemente (MEA, 2009).

18 También conocidos como los servicios ecosistémicos.

19 La clasificación más difundida agrupa los servicios ambientales en: servicios de soporte, servicios de provisión, servicios de regulación y servicios culturales (MEA 2009).



cuenta con variedad de políticas y normas ambientales que abarcan la variedad de situaciones que requieren intervención estatal y responsabilidad del sector productivo y de la ciudadanía en general, para prevenir y corregir acciones de degradación ambiental, o exigir cambios de conducta necesarios. Con base en este marco, se emplean estrategias de gestión ambiental del territorio y de comando y control para evitar o dar solución a los impactos negativos generados, los cuales en muchos casos han demostrado ser insuficientes. Frente a esta situación los Incentivos a la Conservación pueden entrar a desempeñar un papel importante como instrumentos de política complementarios. En general, los Incentivos a la Conservación comprenden una variedad de instrumentos económicos, financieros, institucionales y normativos y su finalidad es motivar e incidir en cambios de comportamiento de los actores económicos y sociales en torno a los propósitos y objetivos de manejo que se tracen en un territorio determinado

con fines de conservación de la naturaleza. Son medios complementarios a los de comando y control, o a otras acciones de gestión con las cuales se busca que la economía no se convierta en un factor de degradación ambiental, o si lo es, genere el menor impacto posible.

La necesidad de establecer incentivos surge a partir del requerimiento de crear o afianzar las condiciones generales, organizativas, financieras, culturales y legales, que se esperan para propiciar comportamientos deseables en los

actores sociales respecto de los propósitos y objetivos de conservación trazados. De tal manera, los incentivos a la conservación en general pueden contribuir a fortalecer o potenciar políticas e instrumentos de gestión que presentan insuficiencia del efecto esperado y cuyo desarrollo o efectividad se puede ver beneficiado mediante la aplicación de un instrumento de esta naturaleza. Así mismo, los incentivos pueden desempeñar un papel importante para propiciar comportamientos deseables respecto de la naturaleza en los actores sociales y con miras a



Foto: Abdul Jiménez

*La necesidad de establecer incentivos surge a partir del requerimiento de crear o afianzar las condiciones generales, organizativas, financieras, culturales y legales, que se esperan para propiciar comportamientos deseables en los actores sociales respecto de los propósitos y objetivos de conservación trazados.*

Los costos de oportunidad que implican la preservación de la naturaleza pueden inducir a los agentes económicos a buscar una rentabilidad económica a toda costa.

Foto: Nicolás Osorio

contrarrestar la existencia de las siguientes situaciones que caracterizan el sistema económico mundial predominante, del cual, por supuesto, hace parte el contexto colombiano:

- Las dinámicas propias de la economía no reconocen valoraciones más amplias de la naturaleza respecto de sus beneficios a la sociedad, en particular ciclos naturales que desde la perspectiva económica deben ser interpretados y reconocidos como servicios que prestan los ecosistemas y que son base de muchas actividades productivas.
- Los costos de oportunidad que implican la preservación de la naturaleza y que pueden inducir a los agentes económicos a buscar una rentabilidad económica a toda costa.
- La falta de incorporación de los efectos ambientales negativos causados por los procesos productivos y su incorporación como parte integral de los costos de producción de las empresas.



- La necesidad de compensar inequidades en la sociedad, condición indispensable para revertir y bajar las presiones económicas sobre la naturaleza.
- La existencia de conflictos socioambientales de diverso tipo, cuya superación exige acciones complementarias a las de comando y control por parte de las autoridades.
- La limitada capacidad institucional de las autoridades ambientales y policiales para hacer cumplir las normas y mantener el debido segui-

miento y control.

- La necesidad de conseguir transformaciones en las prácticas productivas que conlleven cambios culturales significativos respecto de las actitudes de comportamiento frente a la naturaleza, en condiciones que sean competitivas con las prácticas productivas predominantes.

Tal como se evidenció en el primer capítulo, en Colombia se cuenta con una gama de modalidades de incentivos, los



cuales han sido planteados a través de varios de los instrumentos legales, económicos y financieros existentes en el campo ambiental y en el de la conservación en particular. A su vez, en el sector agropecuario y desde el tributario en general, se han establecido una gran variedad de incentivos, incluidos los relacionados con la política ambiental. Algunas de las experiencias a destacar son los proyectos de manejo del paisaje que han incluido ciertos incentivos, así como otras iniciativas asociadas al desarrollo

de sistemas silvopastoriles. En la aplicación de ciertos instrumentos económicos y financieros existentes en el campo ambiental y en el de la conservación en particular, también se ha acudido a este tipo de arreglos. A su vez, en el sector agropecuario y en el tributario en general, se han establecido una variedad de incentivos, susceptibles de ser asociados con objetivos de conservación. No obstante este potencial, en la práctica el país ha mostrado limitados efectos en cuanto al desarrollo y continuidad de

los incentivos, en tanto que varios de ellos no han sido siquiera implementados, entre otros factores, por falta de voluntad política y asignación de recursos financieros para su puesta en marcha. Tampoco han logrado los alcances y las coberturas deseables, considerando la magnitud de la degradación ambiental en el país.

### Los incentivos que desarrollamos

Existen varios tipos de Incentivos a la Conservación y formas de clasificarlos. No es objeto de este capítulo entrar a realizar una revisión de las taxonomías de estos instrumentos. Simplemente, para efectos de ilustrar la gama de instrumentos desarrollados en el marco del PIC, éstos se presentan conforme una clasificación dada alrededor del objetivo principal que persiguen, si bien varios de ellos en la práctica combinan y apuntan a varios propósitos de los mencionados a continuación: i) incentivos al cambio de uso del suelo, ii) incentivos al cambio tecnológico, iii)

*Algunas de las experiencias a destacar son los proyectos de manejo del paisaje que han incluido ciertos incentivos, así como otras iniciativas asociadas al desarrollo de sistemas silvopastoriles.*

**Foto:** Nicolás Osorio

incentivos a la conservación de áreas naturales, iv) incentivos al fomento de sistemas productivos sostenibles, y, v) incentivos al aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos de la biodiversidad.

De tal manera, las experiencias de incentivos con los que se cuenta son<sup>[20]</sup>:

#### **Incentivos condicionados al cambio de uso del suelo**

Dentro de esta categoría se presentan los incentivos a la conservación de los servicios ambientales hidrológicos o como los hemos denominado "Instrumentos tipo Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos tipo PSAH<sup>[21]</sup>", desarrollados con

comunidades campesinas en cuencas de la región Andina en el marco del componente 1 del PIC. Si bien, el foco principal de estos instrumentos ha sido generar cambios de uso del suelo que favorezcan la recuperación y el mantenimiento de la provisión de los servicios ambientales hidrológicos, también han estado acompañados por actividades tendientes a generar cambios tecnológicos y el fomento de sistemas productivos sostenibles.



#### **Incentivos al cambio tecnológico**

En este grupo se presenta el sistema de incentivos a la adopción de alternativas energéticas

forma de producción y si éste deteriora y contamina, asume parte del pasivo ambiental; en la negociación el costo de oportunidad es tan solo un referente para la negociación del incentivo; iv) la formación ambiental es una prioridad para recibir el incentivo.

al consumo de leña adelantado con la comunidad afrocolombiana del territorio colectivo Los Riscuales en la ensenada de Utría en el marco del componente 2 del PIC. Este sistema de incentivos comprende a su vez actividades tendientes a generar cambios de uso del suelo con restauración de zonas de manglar, y al manejo y aprovechamiento sostenible de recursos de la biodiversidad como la vainilla.



#### **Incentivos a la conservación de áreas naturales**

Dentro de este grupo se encuentra la iniciativa de implementación temprana REDD desarrollada en el marco del componente 2 del PIC con la comunidad campesina de Agrogüejar en la región del Área de Manejo Especial de la Maca-

20 El detalle sobre los incentivos desarrollados se provee más adelante en la sección de avances y retos. En esta sección tan solo se enuncian.

21 Desde el PIC se denominan instrumentos tipo PSHA los instrumentos que acogen en su marco general la definición de PSH A promovida universalmente, pero ajustada en aspectos de enfoque y lenguaje, tales como: i) no se paga el servicio ambiental, se aplican incentivos en especie condicionados o se compensa a productores por los cambios benéficos que realicen para el servicio ambiental; ii) no hay proveedores del servicio ambiental sino facilitadores de la gestión para la oferta y calidad del servicio ambiental; iii) no se paga el costo de oportunidad al productor, se revisa la

rena- AMEM con el objetivo de evitar la deforestación y transformación de los ecosistemas boscosos de esa región. Así mismo, las acciones de apoyo a la declaratoria del corredor de conservación en el territorio colectivo Los Riscales en la ensenada de Utría en el marco del sistema de incentivos a la adopción de alternativas energéticas al consumo de leña antes mencionado.



### Incentivos al aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos de la biodiversidad

De este grupo hace parte la experiencia del sistema de incentivos para el fortalecimiento del ecoturismo y de las cadenas de valor de ingredientes naturales desarrollada en el marco del componente 2 del PIC con la comunidad indí-

gena del territorio colectivo PANI en el bajo Caquetá, en la zona del Régimen Especial de Manejo con el PNN Cahuinari.



### Los puntos de partida en cuanto al enfoque

Según la literatura, la mayor parte de los incentivos acabados de presentar hacen parte del grupo de los instrumentos económicos para la conservación que buscan la creación o el mejoramiento de mercados diseñados para mejorar la capacidad de la sociedad para identificar los atributos de los ecosistemas— y de los servicios que proveen— y capturar el valor de ese capital natural<sup>[22]</sup>. Según la

22 Moreno, Rocío del Pilar, 2012. Incentivos económicos para la conservación: un marco conceptual. Icaa-Usaid. [http://www.amazonia-andina.org/sites/default/](http://www.amazonia-andina.org/sites/default/files/marco_conceptual_ie_0.pdf)

teoría, este grupo comprende los pagos por servicios ambientales, los mecanismos REDD+, la certificación y eco-etiquetado (que a su vez puede incluir el ecoturismo, los Productos No Maderables del Bosque PNMB, sistemas de producción sostenible y mejores prácticas agropecuarias), y los bancos de mitigación y conservación<sup>[23]</sup>.

A diferencia del enfoque económico predominante para el desarrollo de estos instrumentos, la visión que se asumió desde Patrimonio Natural comprende una aproximación que va más allá de buscar la creación o el mejoramiento de mercados a una aproximación más integral que incluye el trabajo en aspectos sociales, políticos e institucionales, condiciones que en las experiencias desarrolladas, demostraron ser complejas y difíciles de abordar, pero determinantes y condicio-

[files/marco\\_conceptual\\_ie\\_0.pdf](http://www.amazonia-andina.org/sites/default/files/marco_conceptual_ie_0.pdf)

23 Moreno, Rocío del Pilar, 2012. Incentivos económicos para la conservación: un marco conceptual. Icaa-Usaid. [http://www.amazonia-andina.org/sites/default/files/marco\\_conceptual\\_ie\\_0.pdf](http://www.amazonia-andina.org/sites/default/files/marco_conceptual_ie_0.pdf)

Foto: Sandra Viviana Zamora

Foto: María Claudia Fandiño Orozco



**Foto:** Jaime Castellanos

*En primer lugar, se concedió especial importancia al involucramiento de las autoridades ambientales regionales y locales, a nivel institucional y comunitario, en el desarrollo de los incentivos.*

nantes para su implementación concreta en el campo. El desarrollo de incentivos exige política pública, y sumado a esto un trabajo interinstitucional para su adecuado diseño y aplicación. La dependencia de una conducta voluntaria frente a estas responsabilidades implica resultados bastante insuficientes y por eso es indispensable la concurrencia de esfuerzos públicos y privados para conseguir el tipo de innovaciones necesarias, en los tiempos y las escalas que los retos de la conservación en Colombia demanda.

Para aproximarse a esta visión, cuatro principios gruesos de trabajo se tuvieron en cuenta como punto de partida para el desarrollo de las experiencias:

- En primer lugar, se le concedió una importancia especial al involucramiento de las autoridades ambientales regionales y locales, a nivel institucional y comunitario, en el desarrollo de los incentivos, y al reconocimiento de la existencia de procesos de planifica-

ción y de arreglos institucionales en cada territorio, buscando que estos instrumentos se asumieran en los territorios no como “soluciones” aisladas, sino como estrategias complementarias a la gestión institucional ambiental incluyendo las actividades de manejo y de comando y control ambiental.

Para lo anterior, se vinculó desde el inicio a los actores institucionales que tendrían una participación en el desarrollo de los instrumentos con el propósito de asegurar su compromiso y la articulación de acciones con sus programas de manejo y gestión en cada territorio.

- En segundo término, se partió del entendimiento de que no todos los incentivos son aplicables en todos los contextos territoriales, principio clave que sustentó la exploración de una variedad de incentivos, teniendo en cuenta su pertinencia y funcionalidad en los contextos particulares, independientemente de su



eventual potencial para ser propicios en términos de promover algún mercado asociado a los servicios ambientales.

- En tercer lugar, se buscó que el diseño de los incentivos contemplara acciones tendientes a incidir en las causas estructurales del deterioro de los servicios ambientales, tales como: i) promover cambios de actitud frente al uso de los recursos naturales, ii) propiciar

*En segundo término, se partió del entendimiento de que no todos los incentivos son aplicables en todos los contextos territoriales, principio clave que sustentó la exploración de una variedad de incentivos, teniendo en cuenta su pertinencia y funcionalidad en los contextos particulares.*

Foto: María Teresa Palacios Lozano

Foto: Nicolás Osorio

En tercer lugar se buscó promover cambios de actitud frente al uso de los recursos naturales y la creación de oportunidades de mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones, acorde con su visión y cultura.

procesos que fortalecieran el sentido de apropiación de los receptores del incentivo en relación con los objetivos de conservación y iii) la creación de oportunidades que mejorasen la calidad de vida de la población acordes con su visión y cultura.

- Por último, desde el comienzo se adelantó una estrategia

transversal orientada a la generación de condiciones institucionales, políticas y financieras que dieran continuidad y sostenibilidad a los incentivos desarrollados. Buscar la continuidad de los incentivos más allá de esperar su sostenibilidad a partir del funcionamiento de eventuales mercados promovidos, implicó una gestión constante hacia los siguientes propósitos: i) contribuir a la definición de

marcos de política propicios a nivel nacional para el desarrollo de incentivos a la conservación, ii) lograr la conformación de redes institucionales y de actores aportando sus capacidades técnicas y financieras para el desarrollo de los incentivos, iii) gestionar la incorporación de estos instrumentos en los marcos de planificación territorial, y iv) contribuir al fortalecimiento de las capacidades técnicas institucionales y comunitarias para el desarrollo y apropiación de la temática en los diferentes territorios.

### Algunos aspectos clave de la aproximación metodológica

Más que la aplicación de un marco metodológico específico en función de diseñar los instrumentos, la aproximación que se compartió desde todas las experiencias que adelantó el PIC fue la consideración de una serie de aspectos clave en los distintos momentos del proceso





del desarrollo de los esquemas, orientados a determinar y propiciar condiciones que dieran real viabilidad a su implementación. A continuación una síntesis de estos elementos:

### **Estableciendo la pertinencia**

Establecer la pertinencia de la aplicación del incentivo se relaciona con identificar y analizar el aporte que puede hacer el instrumento a la solución de la necesidad o problemática identificada a la luz del conjunto de instrumentos de planificación y gestión existentes en el territorio. En otras palabras, es establecer la utilidad de adelantar incentivos en determinado contexto antes de considerarlos

en sí mismos como el fin de la intervención, tendencia que se ha visto en otras experiencias.

### **Determinando la escala**

Frente a la variedad de posibilidades de aplicación de los incentivos, es importante determinar la escala de intervención del instrumento respecto del objetivo y magnitud deseada de impacto. El espectro a considerar va desde experiencias locales hasta la posible extensión del incentivo a grupos poblacionales más amplios en un nivel regional, o incluso nacional.

### **Focalizando la intervención**

Con el propósito de asegurar el mayor impacto y eficiencia en la aplicación del incentivo es crucial determinar la problemática específica que se espera cambiar o resolver; o la condición positiva que se quiere mantener con la aplicación del instrumento, considerando que muchas veces la tendencia es apuntarle a solucionar varias situaciones de conflicto ambiental con un mismo instrumento. Esta racionalidad permite identificar y focalizar los

esfuerzos en las áreas críticas, bien en términos de su potencialidad y aporte a la conservación, o bien en términos de su contribución a la solución de la problemática, y en este sentido optimizar los recursos técnicos y financieros disponibles.

### **Verificando y preparando condiciones para la implementación**

Para su puesta en marcha en terreno no basta con contar con el diseño técnico del incentivo. Es necesario surtir una fase de aprestamiento previa a la implementación, mediante la cual se prepare y verifique la existencia de las condiciones de viabilidad del instrumento desde el punto de vista ambiental, técnico, económico, social, jurídico y político/institucional.

### **Adaptando y ajustando la intervención al contexto**

La puesta en marcha de esquemas de incentivos no se da a partir de una fórmula única y generalizada para todos los contextos y en ese sentido, parte de preparar las condiciones para la implementación

*Más allá de la aplicación de un marco metodológico específico para el diseño de los incentivos, se trabajaron los aspectos clave para dar viabilidad a las intervenciones.*

Foto: María Teresa Palacios Lozano

del instrumento, implica generar dinámicas de trabajo desde el contexto específico y acorde a la escala planteada de intervención, de tal manera que se adapten y adopten las actuaciones más pertinentes y funcionales a cada territorio. Para esto se requiere una adecuada disponibilidad, uso y análisis de información, propiciando que se consideren las particularidades ambientales, sociales, económicas, institucionales y culturales propias del contexto donde se plantea aplicar el incentivo.

### **Promoviendo y fortaleciendo redes**

Al integrar y considerar las capacidades y recursos de las instituciones, comunidades y demás actores que interactúan en cada región, se facilita la cooperación y la actuación en red en cada una de las intervenciones, condición fundamental para la continuidad del instrumento en el tiempo. Al respecto, resulta decisivo el sentido de apropiación que se consiga generar en los receptores del incentivo, en

relación con los objetivos de conservación que se busque apoyar. A su vez, es fundamental lograr el compromiso de los actores institucionales que tienen a cargo el desarrollo del instrumento de manera articulada a los programas de manejo y gestión del territorio.

### **Promoviendo cambios de patrones productivos y percepción frente a los bienes y servicios ambientales**

Mediante acciones de sensibilización y comunicación, entendiendo que la información es un gran valor y bien público y que de ella depende en gran medida la toma de decisiones, el cambio de visión, la movilización hacia las acciones, y la continuidad de los compromisos en el tiempo. El eje principal del cambio de conducta fue buscar un entendimiento de los incentivos como promotores de cambio de conductas negativas, lo cual a su vez favoreciera en los actores la apropiación de los procesos de conservación promovidos en cada zona.

### **Propiciando condiciones para evaluar y ajustar el instrumento y su funcionalidad en el territorio**

La debilidad en los procesos de evaluación de impacto y ajuste de instrumentos aplica en general para todos los programas de conservación, tanto a nivel nacional como internacional. No obstante, en términos de establecer la importancia o contribución de los incentivos por servicios ambientales como instrumentos novedosos y complementarios a la gestión en conservación, se debe procurar establecer desde el inicio las condiciones de información a nivel de línea base, así como la definición de los indicadores clave a tener en cuenta para evaluar la efectividad de los instrumentos. De esta manera, se estará a su vez en la posibilidad de introducir los ajustes requeridos para el mejor alcance de los objetivos.

Foto: Nicolás Osorio

#### **Página 61**

*El eje principal del cambio de conducta fue buscar un entendimiento de los incentivos como promotores de cambio de conductas negativas, lo cual a su vez favoreciera en los actores la apropiación de los procesos de conservación promovidos en cada zona.*





**E**n este capítulo se presenta de manera comprensiva el desarrollo de cada uno de los componentes del Proyecto no solamente en términos de los avances y logros, sino quizá más importante aún, en términos de los procesos y del camino reco-

rrido para llevar a la práctica los planteamientos y propósitos dispuestos en el Proyecto. De esta manera, a continuación se presenta para cada componente sus derroteros, el enfoque asumido para abordar el tema, con quién y dónde se trabajó, cómo fueron los procesos, cuáles los logros y finalmente las lecciones aprendidas.

Los incentivos a la conservación:  
una mirada desde la práctica

## Tomo principal

Foto: Víctor Galindo



# Capítulo 4

Los logros y aprendizajes  
a partir de la práctica

**Parte**

**1**



Foto: Víctor Galindo

# **Los Instrumentos tipo Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos - PSAH**

## Introducción

Los instrumentos de Pago por Servicios Ambientales (PSA) hacen parte de un enfoque novedoso para realizar acciones de conservación. En ellos se reconoce directamente la necesidad de crear una relación de mercado entre quienes habitan en áreas que ofertan bienes y servicios ambientales y los usuarios de estos servicios.

Los instrumentos de Pago por Servicios Ambientales (PSA) para la conservación de cuencas hidrográficas y el mantenimiento de los servicios hidrológicos<sup>[24]</sup>, constituyen el servicio para el cual funcionan la mayor cantidad de esquemas de pago existentes a nivel mundial<sup>[25]</sup>. Puede afirmarse que es el servicio que ha generado mayor interés, dada la necesidad intrín-

24 Se define como servicios hidrológicos el papel que algunos usos de la tierra y prácticas de conservación de suelos y aguas desempeñan en mantener la cantidad y calidad del agua dentro de los parámetros deseados por los usuarios de un sitio en particular (Kaimowitz, 2001).

25 Robertson y Wunder, 2005; Landell-Mills y Porras, 2002.

seca de los seres humanos de contar con agua de calidad.

Los pagos por servicios ambientales para la conservación del servicio ambiental hidrológico, generalmente promueven la conservación o rehabilitación de bosques y páramos en la parte alta de las cuencas. Éstos, además, contribuyen a la regulación de caudales, la disminución de sedimentos y el mejoramiento de la calidad del agua.

Las expectativas que existen con la aplicación de este instrumento en Colombia han sido por varios años solo eso, expectativas. Si bien, en algunos países como Costa Rica, México y Ecuador se reportan aprendizajes que han servido para conocer del tema y propiciar su aplicación, el impacto de su desarrollo no ha trascendido en nuestro país, principalmente porque no se han definido lineamientos de política en la materia, ni el instrumento se ha reglamentado debidamente para llevarlo a la práctica a una escala amplia con las comunidades rurales del territorio nacional.



Sumado a la falta de lineamientos de política pública en la materia, otros factores se añaden a la particularidad del contexto colombiano, convirtiendo en un reto el desarrollo de estos instrumentos, tales como la diversidad y complejidad de los contextos territoriales, las dinámicas propias de articulación entre actores institucionales y comunitarios existentes en las diferentes regiones, y los vacíos y asimetrías en cuanto a la información sobre los diferentes aspectos relacionados con la temática.

Así es como la principal motivación desde el PIC fue innovar en el enfoque para el desarrollo de la temática de PSA, yendo más allá de los postulados teóricos con que la temática ha sido universalmente promovida y elaborar un planteamiento alternativo, "tipo PSAH<sup>[26]</sup>" planteando una visión y gestión más amplia en el territorio buscando generar posibilidades de resolver problemas relacionados con el manejo del territorio por parte de los mismos actores sociales,

26 Tipo Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos.

involucrándolos de manera diferente al PSA convencional. Este enfoque se desarrolla en detalle más adelante en la sección sobre el concepto y lenguaje asociado al instrumento PSA.

La aplicación de este enfoque se puso a prueba mediante la ejecución de 18 casos a nivel nacional con diferentes niveles de acompañamiento y escalas de actuación en cuencas que abastecen poblaciones que van desde 500.000 hasta 5.000 habitantes. Este espectro de experiencias brindó una gran oportunidad de aprender de la implementación de este tipo de instrumentos en el territorio. El avance en cada uno de los casos permitió poner a prueba y contrastar los principios teóricos que soportan el PSA con la necesidad de generar instrumentos económicos más funcionales a los contextos, y que aporten a la conservación de los ecosistemas.

En este capítulo se presentan los principales aspectos relacionados con el desarrollo de los instrumentos tipo PSAH promovidos por el PIC, considerando los



Fotos: Nicolás Osorio

Se buscó innovar en el enfoque para el desarrollo de la temática de PSA, yendo más allá de los postulados teóricos, elaborando un planteamiento alternativo con una visión más amplia de gestión en el territorio.



La aplicación del enfoque se puso a prueba mediante la ejecución de 18 casos a nivel nacional con diferentes niveles de acompañamiento y escalas de actuación en cuencas que abastecen poblaciones que van desde 500.000 hasta 5.000 habitantes.

Fotos: Nicolás Osorio

logros y aprendizajes resultantes de la aplicación del enfoque metodológico innovador, que confluyen en una sola pregunta: ¿está Colombia preparada para implementar el PSAH como una estrategia complementaria para la conservación?

### ¿Qué se planteó desde el PIC para abordar el tema?

El PIC en su primer componente plantea como objetivo el diseño e implementación de esquemas de incentivos por servicios hidrológicos que contribuyan al mejo-

ramiento del manejo del territorio y a las condiciones de vida de comunidades de pequeños productores campesinos.

Para avanzar hacia este objetivo, se consideró el desarrollo de los siguientes aspectos: i) generar información base sobre usuarios de agua y modelamiento hidrológico, ii) implementar experiencias que contribuyan al ordenamiento ambiental del territorio y a la generación de información para el aprendizaje en la temática, iii) generar condiciones para el desarrollo y la sostenibilidad de los

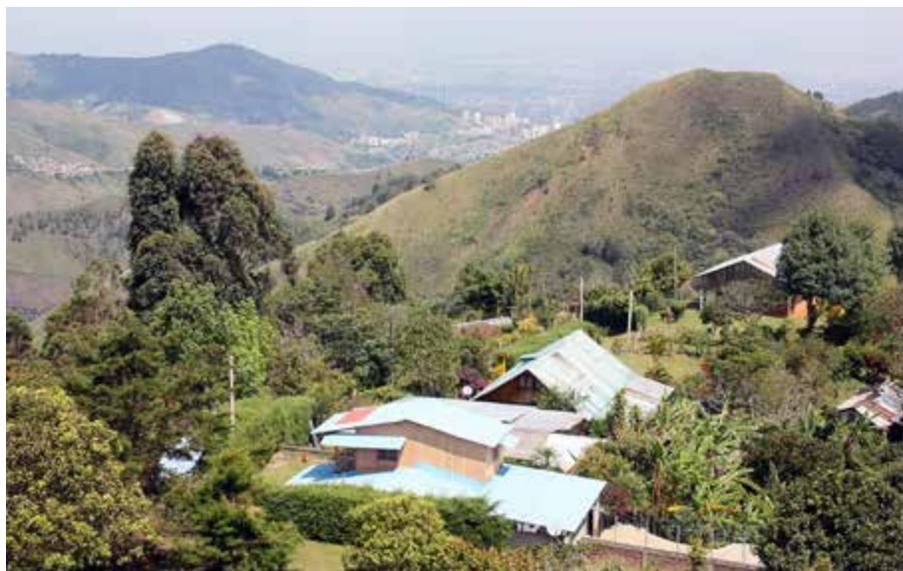
esquemas mediante la consolidación de alianzas institucionales, comunitarias y sectoriales, y iv) determinar la mejora en los servicios ambientales y contar con información para la toma de decisiones en cuencas.

### ¿Cuáles fueron las iniciativas tipo PSAH?

Las 18 experiencias tipo PSAH se adelantaron en diversas cuencas del país, bajo tres modalidades de intervención en diferentes momentos del Proyecto:

La primera modalidad de intervención la comprenden los tres casos gestionados desde su inicio por el PIC, los cuales fueron seleccionados por Patrimonio Natural por ser áreas prioritarias para el desarrollo de esquemas de PSA según estudios del MADS y porque se contaba con antecedentes de trabajo y relacionamiento previo con la institucionalidad ambiental presente en las regiones.

Fotos: Nicolás Osorio



La primera modalidad la comprenden los tres casos gestionados desde su inicio por el PIC, los cuales fueron seleccionados por Patrimonio Natural por ser áreas prioritarias para el desarrollo de esquemas de PSA según estudios del MADS<sup>[27]</sup> y porque se contaba con antecedentes de trabajo y relacionamiento previo con la institucionalidad ambiental presente en las regiones, quienes manifestaron todo el interés por explorar el desarrollo de estos mecanismos.

El segundo tipo de intervención comprende ocho casos que venían siendo desarrollados por otras organizaciones, con diferentes grados de avance, y que por interés y solicitud de estos actores, el PIC entró a apoyar el desarrollo de estos instrumentos mediante alianzas y convenios de cooperación. La participación en estos casos comenzó cuando el PIC se aproximaba al medio término de su ejecución y consistió en el apoyo con recursos financieros y acompañamiento técnico considerando el enfoque propio del PIC.

La tercera modalidad de intervención corresponde a los casos apoyados a través de la I convocatoria para el apoyo financiero a esquemas locales tipo PSAH, realizada en la fase final de ejecución del PIC con recursos del Proyecto. Esta convocatoria se realizó en el marco del Mecanismo para la Promoción de Incentivos a la Conservación de Patrimonio Natural con el objetivo de potenciar la experiencia y las lecciones acumuladas durante cuatro años de Proyecto y así contribuir al escalamiento de instrumentos tipo PSAH en el país.

Esta primera convocatoria se centró en brindar apoyo financiero a iniciativas de esquemas locales tipo PSAH que se encontraban en las etapas de consolidación de sus diseños o en implementación. Se dirigió a organizaciones del nivel local privadas o comunitarias que estaban a cargo de la operación de los instrumentos. Se apoyaron un total de 13 iniciativas, dentro de las cuales 6 hacían parte de los casos en implementación ya apoyados desde el PIC, así como 7 nuevos

27 Convenio 116 firmado entre Mavdt y Patrimonio Natural.

**Tabla 1**  
Experiencias de instrumentos tipo PSAH desarrolladas  
y acompañadas por el PIC, bajo las tres modalidades de intervención

No.	Casos desarrollados y apoyados por el PIC (2010 – 2014)	Departamento	Casos gestionados desde el PIC	Casos gestionados por otros actores y apoyados por PIC	Casos apoyados por PIC – I convocatoria de apoyo financiero a esquemas locales tipo Psahh	Organización local ejecutora	Instituciones vinculadas	Acueductos vinculados
1	Cuenca del río Cali, Subcuencas Felidia y Pichindé, municipio de Cali.	Valle del Cauca	X		X	Fundación Cipav, Asociación de usuarios de la Leonera, CDMA, Amatea.	CVC, Dagma, Parque Farallones, Alcaldía de Cali.	Acueducto de Cali.
2	Cuenca del río Ceibas, microcuenca Los Micos en la zona de abastecimiento de agua para la ciudad de Neiva.	Huila	X			Asociación de Productores de Mezón - Agromezón	CAM	Acueducto de Neiva.
3	Quebradas de la Mistela y la Chinagocha, abastecedoras del acueducto del municipio de Junín.	Cundinamarca	X			Asociación de Ganaderos de Junín – Asegajunín.	Alcaldía de Junín, Corpoaguavio.	
4	Municipio de San Vicente de Chucurí, quebrada las Cruces, en Santander.	Santander		X	X	Fundación Natura y APC Manantiales de Chucurí.	Alcaldía de San Vicente de Chucurí	APC - Manantiales de Chucurí.
5	Municipio de Anserma Nuevo, quebrada Toro.	Valle del Cauca		X		Federación Nacional de Cafeteros.		
6	En los municipios de Alcalá y Ulloa, quebrada de los Ángeles.	Valle del Cauca		X	X	Acueducto Maravélez, Corvisucre.	CVC, Alcaldía de Alcalá	Acueducto Maravélez.
7	Municipio de Medellín en la microcuenca la Guayabala, que abastece el Acueducto de Manzanillo.	Antioquia		X		Colnet	Secretaría de Ambiente de Medellín – SAM.	Acueducto de Manzanillo.
8	Municipio de Dagua, Microcuenca San Juan, Corregimiento el Queremal.	Valle del Cauca		X		Parque Farallones, Acueducto de Queremal.	Parque Farallones.	Acueducto del Queremal.
9	Cuenca del río Combeima, municipio de Ibagué.	Tolima		X		No definido	Cortolima, Universidad del Tolima.	No definido

No.	Casos desarrollados y apoyados por el PIC (2010 – 2014)	Departamento	Casos gestionados desde el PIC	Casos gestionados por otros actores y apoyados por PIC	Casos apoyados por PIC – I convocatoria de apoyo financiero a esquemas locales tipo Psahh	Organización local ejecutora	Instituciones vinculadas	Acueductos vinculados
10	Cuenca del río Bolo, municipio de Pradera.	Valle del Cauca		X		Asociación de Usuarios del río Bolo – ASOBOLO.	CVC	No definido
11	Microcuencas del río Cariaco, quebrada el Guabal, quebrada Zaragoza, Ahumaya y la Guaca en los municipios de Yacuanquer y Consacá zona con función amortiguadora del santuario de flora y fauna Galeras.	Nariño			X	Tierra Andina	Santuario de Flora y Fauna de Galeras.	No definido
12	Ríos Dojurgo, Claro y San Bartolo, quebradas la Bonita, Herrera y la Salada, del municipio de Jardín.	Antioquia			X	Fundación Proaves		No definido
13	Quebrada Zanjones, vereda Villa Paz, Municipio de Jamundí.	Valle del Cauca			X	Asociación Agropecuaria campesina y de Arroceros del sur del Municipio de Jamundí		
14	Cuenca del río Frayle, Municipio de Florida.	Valle del Cauca			X	Asociación de Usuarios del río Frayle – Asofrayle.		
15	Río Coello, Municipio de Cajamarca.	Tolima			X	Fundación Semillas de Agua.	Cortolima	
16	Cuenca hidrográfica del río Guadalajara – Buga.	Valle del Cauca			X	Aguas de Buga.	CVC, Alcaldía, RARE	Aguas de Buga
17	Quebrada La Escalera, en la zona de influencia del PNN El Cocuy, costado oriental, vereda Altamira, municipio de Tame.	Arauca			X	Fundación Orinoquia Biodiversa		
18	Microcuenca Tunjuelo, Distrito Capital.	Cundinamarca		X		No definido	Secretaría de Ambiente de Bogotá	No definido

Fuente: Arango H., 2014. Proyecto Incentivos a la Conservación.



**Mapa 1**

Localización de las 18 experiencias de instrumentos tipo PSAH desarrollados y apoyados por el PIC en Colombia 2010-2014.

VENEZUELA

ECUADOR

PERÚ

BRASIL

**CONVENCIONES**

- Desde el PIC
- Otros actores - apoyo PIC
- ⬡ Convocatoria de financiación
- ⬡ Otros, PIC - Convocatoria financiación
- ANTIOQUIA
- ARAUCA
- CUNDINAMARCA
- HUILA
- NARIÑO
- SANTANDER
- TOLIMA
- VALLE DEL CAUCA

Fuente: Patrimonio Natural, 2014.

sitios de actuación con experiencias en marcha de instrumentos tipo PSAH.

En la **tabla 1** se presenta la información asociada a las 18 experiencias tipo PSAH, según la modalidad de intervención y los actores vinculados. En el **mapa 1** se presenta la ubicación de estas iniciativas.

### ¿Cómo se abordó el desarrollo de los Instrumentos tipo PSAH?

#### La visión general

#### ¿Cómo nos aproximamos al territorio y a sus actores?

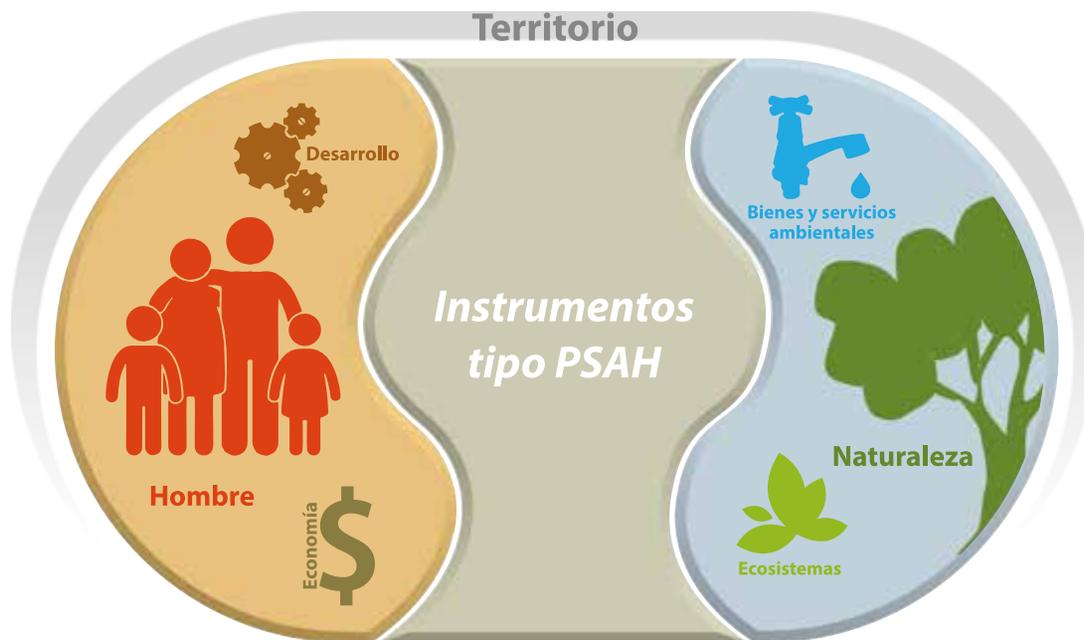
La concepción o visión general que respaldó la aproximación del PIC se soportó en un modelo de gestión que consideró el

instrumento tipo PSAH como una interfase entre el hombre y la naturaleza, reconociendo la estrecha relación entre estos dos elementos constitutivos en el territorio (**figura 2**).

Desde el aspecto antrópico se promueven las diversas formas de producción de la sociedad y este se encuentra relacionado directamente con el desarrollo local. El segundo elemento del modelo corresponde a la naturaleza, en donde el estado de los ecosistemas está directamente relacionado con la calidad de los bienes y servicios ambientales que estos suministran a la sociedad.

La dicotomía existente entre las formas de desarrollo propuestas por el hombre y el uso responsable y conservación de la naturaleza fue evidente en todos los sitios de actuación del PIC. Se denotó claramente que los patrones de producción insustentables y la inadecuada inserción de la sociedad en los ecosistemas, genera la disminución y deterioro de los bienes y servicios ambientales. En este sentido la forma de aproxima-

**Figura 2**  
Modelo de gestión hombre - naturaleza en el territorio



Fuente: Harold Arango M., 2014.

ción al territorio y a los actores, consistió en considerar el instrumento tipo PSAH como una interfase crítica que aportaría a generar un balance entre el hombre y la naturaleza, contribuyendo a detener problemas o a resolverlos mediante la aplicación de incentivos condicionados o compensaciones a los productores por los cambios de uso de la tierra a coberturas, o la implementación de adecuadas formas de producción que mejoren la oferta y calidad de bienes y servicios ambientales.

De esta manera el modelo de gestión que expresó la visión general de Patrimonio Natural en cuanto al papel de los instrumentos tipo PSAH, derivó una forma de aproximación a los actores en el territorio cuyo mensaje se enfocó en la afirmación de que si es posible realizar conservación sin negar la posibilidad de producción.

En este modelo de gestión el instrumento tipo PSAH como interfase aborda de un lado la visión institucional para la conservación y del otro la visión

de la sociedad para la producción. Con respecto al ámbito de lo institucional, se encontró en las cuencas dos tipos principales de intervención. Uno corresponde a los programas y proyectos institucionales o de organizaciones y agencias promotoras del desarrollo, y el otro corresponde a las actividades de comando y control que realizan las autoridades ambientales para garantizar la conservación de los ecosistemas estratégicos. Desde la sociedad

se encontró en el territorio formas de producción insustentables basadas en patrones de producción que buscan maximizar beneficios sin considerar las afectaciones al medio natural, tales como contaminación de agua, procesos erosivos, pérdidas de coberturas, entre otros, acompañados de una falta de cultura ambiental.

La interacción con los actores y el reconocimiento de los procesos previos en los territo-



Fotos: Nicolás Osorio

*Se encontró en el territorio formas de producción insustentable basadas en patrones de producción que buscan maximizar beneficios sin considerar las afectaciones al medio natural, tales como contaminación de agua, procesos erosivos, pérdidas de coberturas, entre otros, acompañados de una falta de cultura ambiental.*



Bajo el enfoque "tipo PSAH" fue prioritario el desarrollo de procesos de formación para el cambio de patrones que resalten el valor de las prácticas adecuadas desde el deber ser y no por el ofrecimiento de un pago a cambio.

Foto: Nicolás Osorio

rios fue fundamental al inicio del PIC. Con esto se buscó que no se percibiera como un proyecto aparte de la gestión en el territorio, sino como una oportunidad para complementar la gestión en el mismo, buscando aportar al ordenamiento y al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. Así, el propósito de este instrumento económico no fue necesariamente pagar por los servicios ambientales, sino generar incentivos condicionados como mecanismos dirigidos a promover en las personas y comunidades la

adopción de acciones y comportamientos orientados a alcanzar metas y objetivos de conservación de la oferta y calidad de los servicios que la naturaleza proporciona a la sociedad.

Por las consideraciones anteriores, el término que se definió utilizar desde el PIC fue el de esquemas tipo PSAH, buscando resaltar el enfoque de trabajo diferenciado, respecto de los instrumentos convencionales de PSA con visión predominante de mercado, mediante los cuales se tiende a pagar el costo de oportunidad sin ser condicionante para la negociación la forma de producción y su impacto negativo en el ecosistema y sin necesariamente ser prioritario el proceso de formación para el cambio de patrones que resalten el valor de las prácticas adecuadas desde el deber ser y no por el ofrecimiento de un pago a cambio.

### **Pago por servicios ambientales, ¿qué se teoriza y qué practicamos?**

**Sobre el concepto y el lenguaje asociado al instrumento PSA**  
La definición más universal del

pago por servicios ambientales es la siguiente<sup>[28]</sup>:

*Una transacción voluntaria, donde...*

*un servicio ambiental bien definido (o un uso de la tierra que aseguraría ese servicio)...*

*es comprado por al menos un comprador del servicio ambiental...*

*a por lo menos un proveedor del servicio ambiental...*

*solo si el proveedor asegura la provisión del servicio ambiental transado (pago condicionado).*

Esta ha sido la concepción bajo la que se ha actuado convencionalmente, buscando a través del instrumento la generación de un mercado entre quienes habitan en áreas que ofrecen servicios ambientales y los usuarios de éstos.

28 Wunder, S. 2005. Pagos por servicios ambientales: principios básicos. Cifor Occasional Paper.

Es de aclarar que el enfoque propuesto desde el PIC no está en contraposición al enfoque convencional del PSA. Más bien, es un llamado a la flexibilidad y adaptación de estos elementos teóricos a la luz de los contextos particulares de trabajo, en la búsqueda de resultados que involucren la economía para realizar conservación, pero con una mirada complementada desde otras disciplinas y sensible a las particularidades locales.

El lenguaje fue uno de los primeros aspectos que comenzó a evidenciar que la teoría del PSA no necesariamente era aplicable a los contextos de los sitios considerados. Desde el

PIC se revisaron los términos empleados y sus significancias respecto del instrumento y se ajustaron cada uno de sus elementos constitutivos de forma coherente al enfoque diferenciado planteado en esta intervención. En primer lugar, se inició sustituyendo el término pago por el de incentivos o compensaciones. Así mismo, en lugar de los términos proveedor y comprador del servicio ambiental, se empezaron a utilizar los de facilitador<sup>[29]</sup> y usuario. Respecto de la operación de los instrumentos no se habló de la creación de fondos,

<sup>29</sup> Facilitador de la gestión para asegurar la oferta y calidad del servicio ambiental.

sino más bien de la exploración de diversos mecanismos o arreglos entre los actores involucrados.

En la **tabla 2** se ilustran las diferencias del enfoque considerando el cambio de lenguaje propuesto para la implementación del Proyecto.

En la **figura 3** se ilustran otros aspectos asociados al lenguaje empleado en los desarrollos del instrumento tipo PSAH que marcaron la diferencia respecto del PSA convencional, los cuales serán desarrollados en mayor detalle en secciones posteriores de este documento.

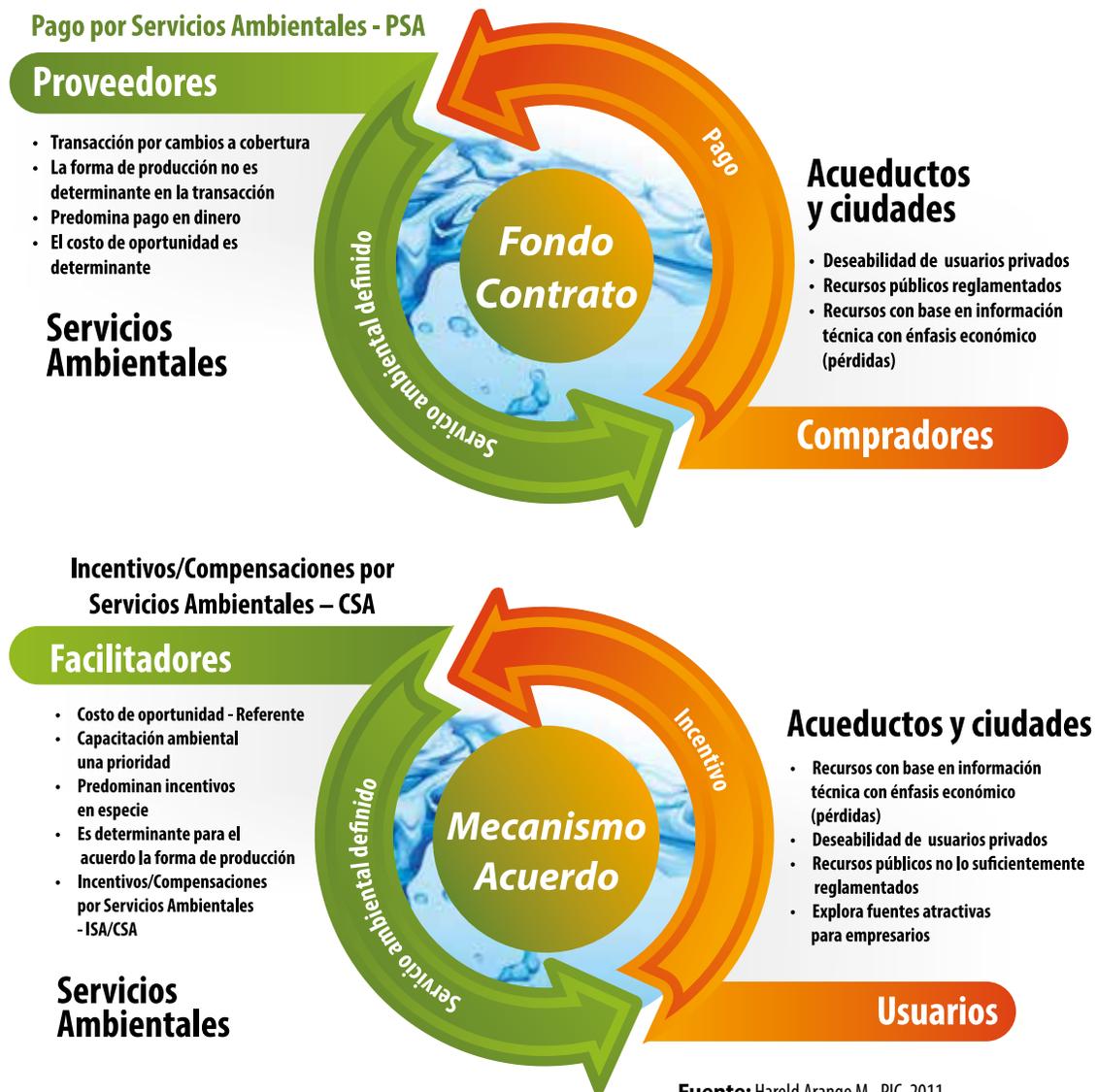
**Tabla 2**  
Diferencias en el lenguaje utilizado en términos de los elementos constitutivos de los instrumentos PSA vs tipo PSAH

Tipo de instrumento	Servicio Ambiental	Actores Arriba	Actores Abajo	Operatividad / tipo de arreglo	Verificación / Evaluación
Pago por servicios ambientales	Servicios ambientales	Proveedores de servicios ambientales	Compradores de servicios ambientales	Creación de fondos - Transacción a través de contratos	Condicionalidad
Incentivos / compensaciones por servicios ambientales hidrológicos	Servicios ambientales hidrológicos. Calidad microbiológica, regulación de caudales, disminución de sedimentos	Facilitadores de los servicios ambientales	Usuarios de los servicios ambientales	Concepción de mecanismos, no necesariamente fondos. Acuerdos de conservación	Condicionalidad

Fuente: PIC – Arango M., 2010.

Figura 3

Diferencias entre el enfoque convencional PSA y el de los instrumentos tipo PSAH.



Fuente: Harold Arango M., PIC, 2011

### Sobre la propuesta metodológica

#### Determinando los sitios con potencial de aplicación del instrumento tipo PSAH

Dadas las grandes expectativas de varios actores de contar con la aplicación del instrumento PSA en las cuencas de su jurisdicción, el primer paso necesario fue pasar de las áreas generales de trabajo propuestas a determinar qué zonas o sitios específicos presentaban las condiciones para que la aplicación del instrumento fuera pertinente y tuviera el potencial de generar una adicionalidad a la gestión que se venía dando en los territorios. Así, los tres elementos iniciales que se analizaron para determinar el potencial de aplicar el instrumento tipo PSAH en los sitios propuestos fueron los siguientes:

- Determinar el o los servicios ambientales hidrológicos específicos a considerar, tal como calidad de agua, reducción de sedimentos, o regulación de caudales.
- Identificar los factores o causas del deterioro asociado



a los servicios ambientales hidrológicos determinados.

- Realizar la cuantificación de la problemática detectada en relación con los servicios ambientales hidrológicos determinados.

El análisis de estos tres elementos básicos fue fundamental para delimitar y concretar el alcance y ubicación de las áreas en las cuencas donde efectivamente había potencial y la aplicación del instrumento podía generar adicionalidad o beneficios con respecto a una línea de base del estado del servicio ambiental. Las dificultades más importantes que se presentaron en este primer momento de determinación de los sitios de trabajo fueron: la desinformación sobre la temática y consecuente generación de falsas expectativas a nivel local sobre el instrumento tipo PSAH; la falta de información confiable y cuantificada sobre los impactos hidrológicos de los usos de la tierra en las partes altas de las cuencas; y la dificultad de llegar a acuerdos con los actores institucionales presentes en los territorios para



generar sinergias sólidas para desarrollar la temática.

Foto: Luis Felipe Ordóñez Escobar

### **Estableciendo las condiciones para la aplicación de los instrumentos tipo PSAH**

Una vez definidos los sitios de intervención se pasó a una siguiente fase de exploración para determinar si en el contexto específico de las zonas propuestas era factible la efectiva puesta en marcha de un esquema tipo PSAH para disminuir la problemática asociada con los servicios ambientales hidrológicos, de forma complementaria a las acciones que se estaban llevando a cabo en las cuencas por parte de los diferentes actores con competencias en el territorio.

Foto: Nicolás Osorio

*La determinación del servicio ambiental, sus causas de deterioro y la cuantificación de la problemática asociada fueron los elementos básicos para delimitar las áreas de intervención y concretar el alcance de la aplicación del instrumento tipo PSAH.*

A diferencia de los PSA convencionales que se enfocan en los diseños técnicos de los esquemas, esta fase de aprestamiento, así denominada por el PIC, se concibió como una etapa paralela y complementaria al diseño como tal. Consiste en analizar en conjunto las condiciones ambientales, técnicas, económicas, sociales, jurídicas y político/institucionales de los sitios donde se estableció el potencial de promover estos instrumentos.

En los casos donde la exploración de condiciones fue positiva, al finalizar la fase de aprestamiento se contó con información importante para la consolidación del diseño de los esquemas, dando claridad sobre qué aspectos debían fortalecerse en el proceso para garantizar el éxito del desarrollo de los instrumentos.

A continuación se presenta una síntesis de los aspectos que se consideraron en la fase de aprestamiento:

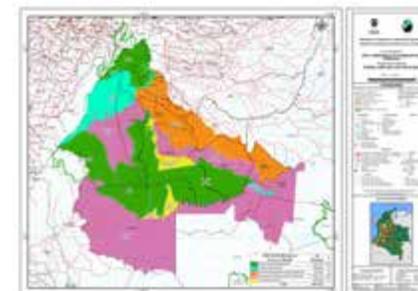
**i) Ambiental / Ecológico**  
 Tiene en cuenta toda la infor-

mación que soporta, desde la función de los ecosistemas, el uso del instrumento tipo PSAH como una opción complementaria a otros instrumentos en el territorio para garantizar la calidad y la oferta de los servicios ambientales (p. ej. calidad de un ecosistema, procesos de deforestación, pérdida de especies, contaminación de fuentes hídricas, otras).



**ii) Técnico**  
 Desde las diferentes disciplinas técnicas, considera información y análisis que permitan identificar y priorizar sitios estratégicos y cuantificar problemas o amenazas a resolver con respecto al recurso hídrico. Para esto se considera el modelamiento hidrológico,

las zonas de producción de agua, recarga de acuíferos, zonas de producción de sedimentos, conectividad, calidad de agua, usuarios de los servicios ambientales, tecnologías y actividades productivas, predios institucionales, entre otros. Permite la focalización de áreas que aportan o producen mayores servicios ambientales.



**iii) Económico**  
 Busca determinar o aproximar valores para realizar negociaciones entre los facilitadores del servicio ambiental y los usuarios, considerando entre otros, el análisis de beneficios y costos. Lo anterior implica contar con información acerca de los costos de las implementaciones, así como los costos de operación y de

Foto: Harold Arango

Foto: Nicolás Osorio

Foto: Nicolás Osorio

Foto: Proyecto Biodiversidad FNC-GEF-PNUD

Foto: Víctor Galindo

Foto: Víctor Galindo

los incentivos, así como una aproximación a los beneficios que brinda el ecosistema a la sociedad.



#### iv) Social

Busca garantizar un proceso de formación con los actores locales para promover su compromiso como parte de la solución de los problemas, lo que contribuye a generar cambios en los patrones de producción insustentable en las partes altas y la generación de recursos económicos de parte de los usuarios de los servicios hidrológicos para garantizar los incentivos. El proceso de formación de actores sociales permite el fortalecimiento de capacidades para la negociación entre los actores locales para la firma de los acuerdos, y la

operación y monitoreo de los esquemas tipo PSAH.



#### v) Político/Institucional

Pretende fortalecer la interacción con las instituciones en el territorio, generando compromisos que surgen de comprender la utilidad, importancia y factibilidad de la aplicación de un instrumento tipo PSAH. Busca integrar la temática a los planes de ordenación de cuencas y planes de ordenamiento territorial.



#### vi) Jurídico

Pretende sustentar desde lo jurídico y normativo la implementación y operación adecuada de este tipo de instrumentos, puesto que pueden presentarse escenarios de interés de aplicación de la iniciativa en sitios con categorías de restricción o áreas protegidas, figuras que presentan limitaciones para la aplicación de pagos, compensaciones e incentivos por servicios ambientales. Considerar el tema jurídico contribuye a identificar los vacíos para el desarrollo de acciones, y buscar alternativas de figuras apropiadas para la operación, financiación y administración de recursos, bien sean éstos públicos o privados.



Como se dijo, la exploración y desarrollo de cada uno de los aspectos que comprende la fase de aprestamiento engloba a su vez los aspectos de diseño abordados en los PSA convencionales. En la **figura 4** se ilustra la articulación de los elementos propuestos desde el enfoque del PIC, con los estudios de base recomendados para la elaboración de los diseños.

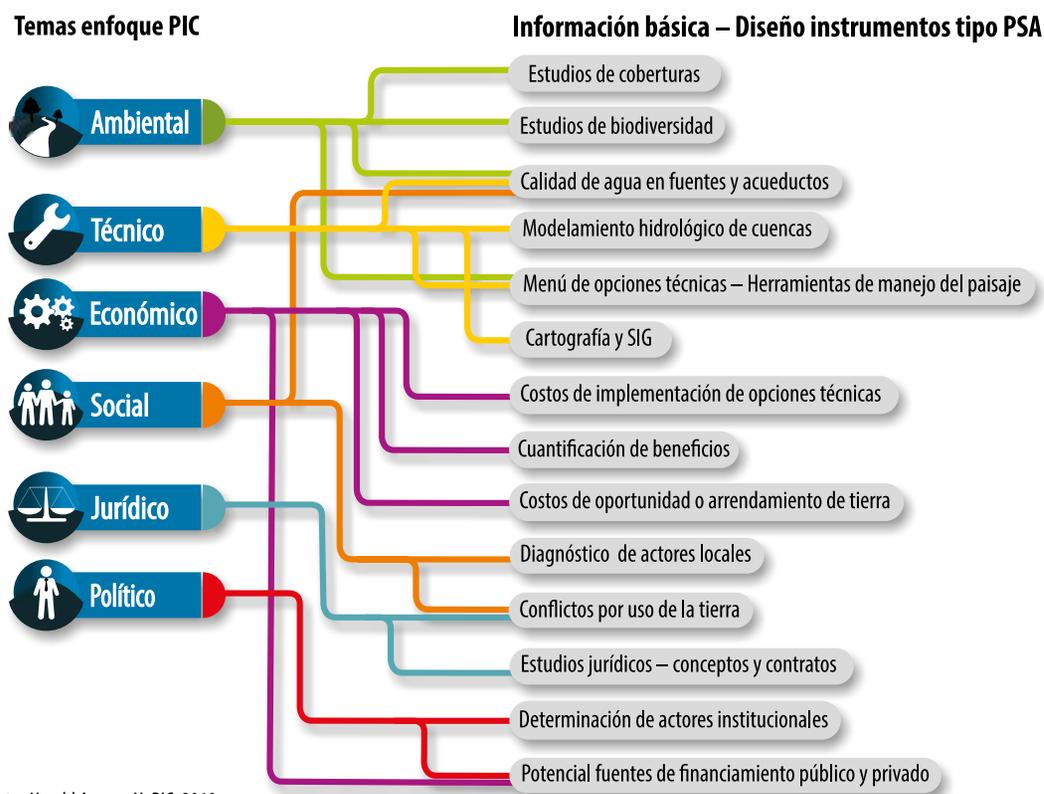
Si bien a primera vista abordar todos estos aspectos puede parecer muy demandante, la experiencia nos demostró que del resultado de la verificación de estas condiciones dependen en gran medida las posibilidades de éxito de aplicación del instrumento en el tiempo. En términos generales, el análisis de los diversos aspectos exige una buena revisión de informa-

ción existente, especialmente a nivel de las autoridades ambientales y entes territoriales. Quizá los dos aspectos más exigentes en inversión de recursos corresponden a los análisis económicos de beneficios y modelación de escenarios.

En síntesis, acoger el enfoque conceptual y metodológico del PIC para llevar a la práctica los instrumentos tipo PSAH implica abordar cuatro elementos principales, tal como se ilustra en el recuadro y la **figura 5**.

Es importante resaltar que esta fase de aprestamiento y verificación de condiciones se llevó a cabo de la mano con los actores involucrados en cada caso desde el inicio de las experiencias en el 2010 y fue monitoreada hasta la culminación del Proyecto en el 2014, lo cual permitió una constante retroalimentación y adaptación de los procesos según las dificultades y necesidades particulares en cada caso. Lo anterior se ilustra en la siguiente sección sobre el proceso surtido respecto de la puesta

**Figura 4**  
Relación de los elementos propuestos desde el enfoque del PIC, con los estudios de base recomendados para la consolidación de los diseños.



en práctica del enfoque para el desarrollo de los instrumentos tipo PSAH.

### ¿Cuál fue el proceso surtido?

#### Verificando el desarrollo de la fase de aprestamiento

En esta sección se ilustra el proceso de desarrollo de la fase de aprestamiento durante los años 2010-2013 para 9 de los 18 casos abordados, en tanto que este fue el número de casos que se desarrollaron o articularon al PIC desde el año 2010 y en tal sentido, para estas experiencias se contó con los mismos años de seguimiento a los procesos. Los restantes 9 casos se vincularon posteriormente al PIC en diferentes momentos, por lo cual no se incluyeron en el análisis que se presenta en esta sección.

El desarrollo de la fase de aprestamiento de los casos abordados por el PIC tuvo como paso inicial la realización de un diagnóstico rápido con el fin de determinar el estado de avance de las condiciones de

### Enfoque conceptual y metodológico para el desarrollo de instrumentos tipo PSAH

**Focalizar** el desarrollo del instrumento tipo PSAH en los sitios donde existe un problema o una amenaza relacionada con el servicio ambiental hidrológico.

**Revisar** la intervención actual en las zonas potenciales en cuanto a los programas, proyectos institucionales y demás organizaciones en el territorio.

**Proponer** el instrumento tipo PSAH estableciendo su adicionalidad y el grado de complementariedad.

**Preparar y verificar** las condiciones ambientales, técnicas, económicas, sociales, jurídicas y político/institucionales que viabilicen la implementación concreta en el territorio del esquema tipo PSAH.

**Figura 5**  
Elementos principales para abordar la aplicabilidad de instrumentos tipo PSAH en el territorio.



Fuente: Harold Arango M., PIC, 2011.

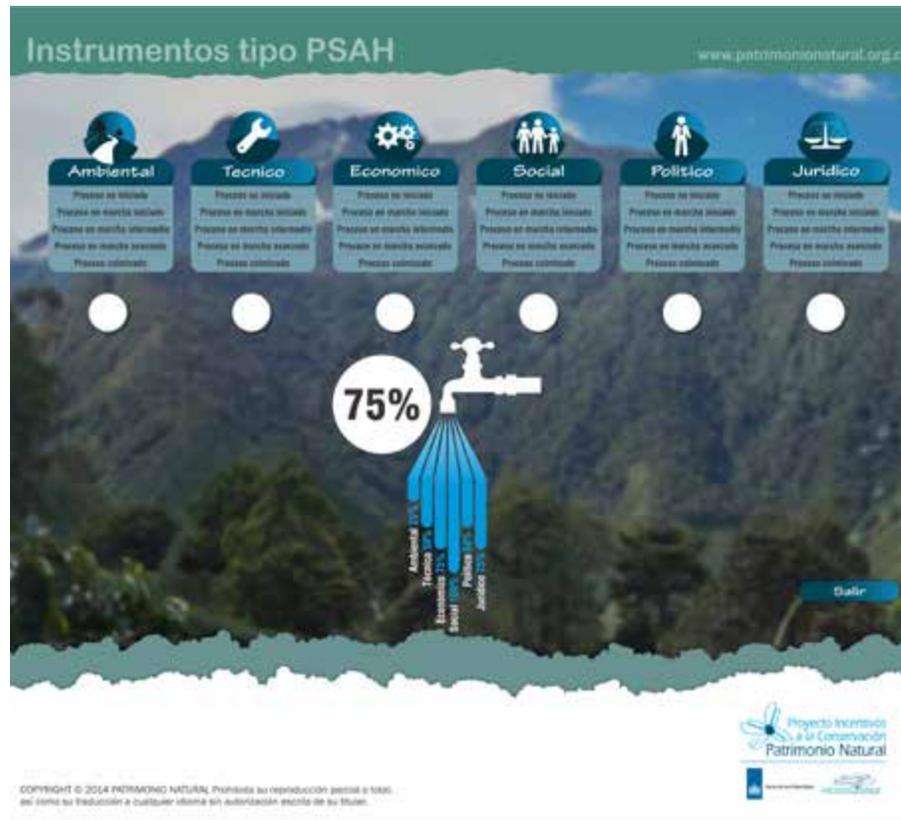
viabilidad ambientales, técnicas, económicas, sociales, jurídicas y político/institucionales para implementar los esquemas tipo PSAH. Para esto se aplicó una matriz de calificación cualitativa con cinco niveles de valoración del avance<sup>[30]</sup> para cada uno de

los seis temas propuestos cuyos resultados fueron valorados en diferentes momentos de la ejecución del Proyecto y permitieron el análisis comparativo del avance de las condiciones necesarias para desarrollar los esquemas en cada una de las zonas de trabajo.

30 Proceso no iniciado, en marcha- inicial, en marcha- intermedio, en marcha avanzado y culminado y/o superado.

Para los nueve casos<sup>[31]</sup> monitoreados durante los cuatro años de ejecución del PIC, se aplicó la matriz de valoración cualitativa<sup>[32]</sup> determinándose un porcentaje de avance, equivalente al promedio de la valoración de cada uno de los temas según los criterios definidos. En la **gráfica 1** se muestra el promedio anual de los resultados para cada caso. Este instrumento de valoración fue muy útil como referente para ir monitoreando el avance de las diferentes condiciones de viabilidad en cada iniciativa, lo cual permitió a su vez ir adaptando la intervención según el ritmo y dificultades particulares en cada caso.

Según la gráfica, cada uno de los casos muestra niveles de avance a medida que transcurre el tiempo. Solo uno de ellos,



Para esto se aplicó una matriz de calificación cualitativa con cinco niveles de valoración del avance para cada uno de los seis temas propuestos cuyos resultados fueron valorados.

31 Municipio de Junín (Cundinamarca), San Vicente de Chucurí (Santander), Rio Cali (Valle del Cauca), Caso Medellín (Antioquia), Queremal – Farallones (Valle del Cauca), Los Micos – Huila (Neiva), Ansermanuevo – Cafeteros (Valle del Cauca), Municipio de Alcalá (Valle del Cauca), Municipio de Ulloa (Valle del Cauca).

32 Puede ver la tabla de valoración en el siguiente link: <http://goo.gl/cxgsy0>

el caso Queremal – Farallones, muestra un retroceso; esto debido a que la información suministrada en el año 2012 sobre este caso no fue precisa y después de los estudios ambientales, económico y social que se realizaron en el 2013, se constató que este caso no contaba con las condiciones de viabilidad para desarrollarse como instrumento tipo PSAH en esa zona.

Porcentajes de avance superiores a un 90% para los ocho casos restantes al finalizar el año 2013 indicaron mayores garantías y posibilidades de desarrollo del instrumento tipo PSAH en dichas zonas. En efecto, estos ocho casos lograron la firma de acuerdos, el aporte financiero de actores institucionales locales, la realización de implementaciones en campo y la aplicación de incentivos o compensaciones garantizados para el año 2014 sin recursos del PIC.

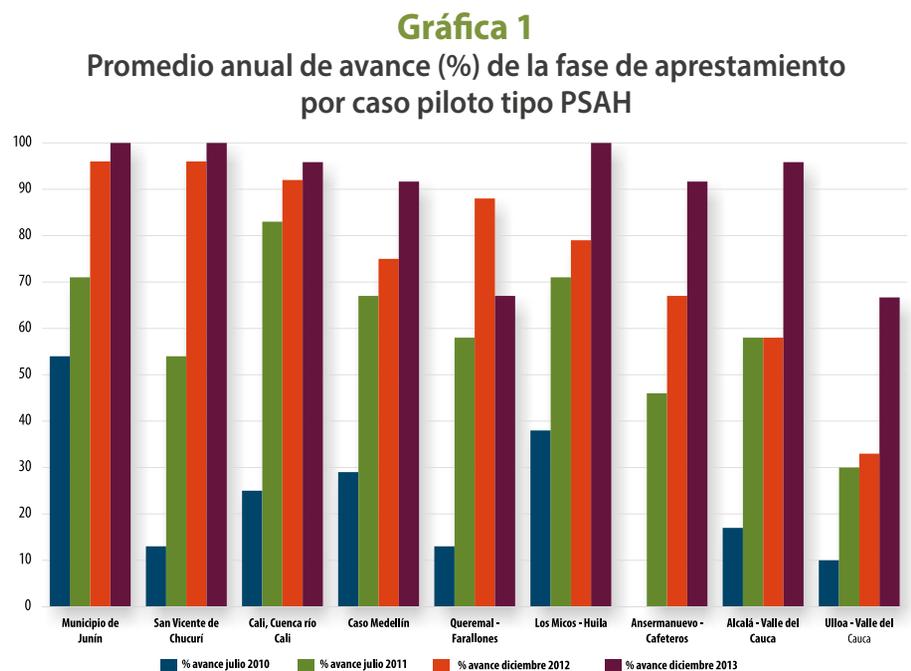
Por su parte, los promedios de avance obtenidos para cada caso piloto respecto de cada uno de los temas abordados

en la fase de aprestamiento, evidencian que los aspectos jurídicos y los económicos fueron los que revistieron las mayores dificultades desde el inicio de los procesos ver **gráfica 2**.

En lo jurídico se evaluó en qué medida cada caso contaba con información actualizada que sustentara la implementación y operatividad de un esquema tipo PSAH. Esto implicaba contar con

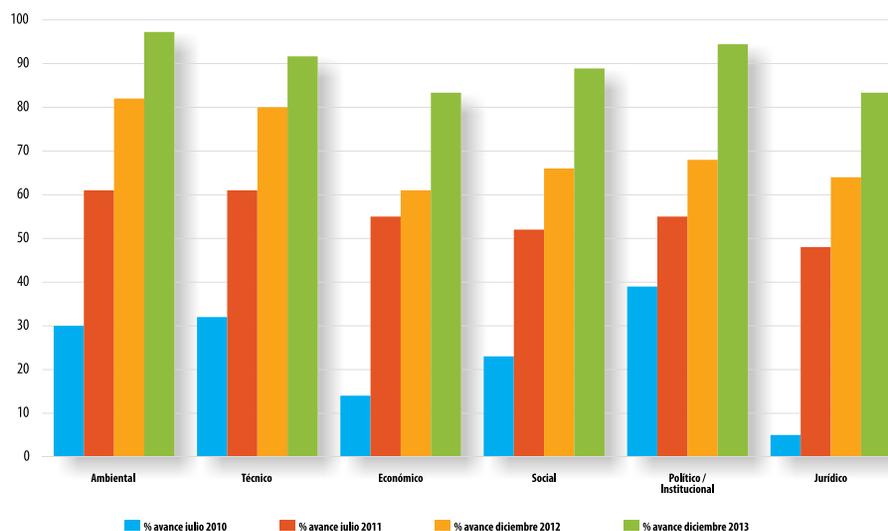
estudios de tenencia de tierra, análisis sobre la factibilidad de aplicación de recursos financieros de acuerdo a la vocación de las fuentes y vigencias cuando son recursos públicos; así como operadores locales debidamente formalizados y habilitados para recaudar recursos y firmar contratos, entre otros.

Por su parte, en el tema económico era necesario contar con



Fuente: Harold Arango H. PIC, 2014.

**Gráfica 2**  
Promedios de avance (%) de cada tema abordado en la fase de  
aprestamiento para cada caso piloto tipo PSAH



Fuente: PIC, Harold Arango M. PIC, 2014.

información actualizada que sustentara la aplicación del instrumento desde lo económico y permitiera la negociación basada en la cuantificación económica de problemas o amenazas para implementar un esquema tipo PSAH. Esto implicaba contar con estudios económicos, valoración de beneficios, análisis de beneficio - costo, análisis de fuentes de recursos, sustentabilidad económica de fuentes, proyecciones de recursos, definición de

valores para negociar incentivos, entre otros.

### **El ajuste del desajuste**

Tal como se mencionó, la valoración del progreso para cada uno de los casos fue fundamental para ir adecuando la intervención a las necesidades específicas de cada proceso, el cual estuvo determinado por la dinámica de los contextos, más que por los aspectos del enfoque promovido como tal.

Dos años después de iniciar el seguimiento, es decir al cierre del año 2012, se evidenció la necesidad de realizar ajustes en el camino de acuerdo con los conflictos y potencialidades que se venían encontrando en cada caso. Para este ejercicio fue fundamental contar con la visión desde los diferentes actores institucionales y locales de las experiencias en desarrollo, con quienes se identificaron los conflictos y las potencialidades existentes para luego definir las estrategias de acción para el ajuste y fortalecimiento de la fase de aprestamiento tendientes a orientar y ajustar la intervención del PIC hacia la etapa de implementación de los casos. De esta manera, los siguientes fueron los aspectos que surgieron como necesidades más fuertes en esta etapa de desarrollo de los casos:

**Fortalecimiento de la gestión para la financiación de los instrumentos y diversificación de fuentes**, resultando evidente que los recursos públicos tienen limitaciones para su aplicación en este tipo de instrumentos y

que era necesaria la vinculación de manera más directa de los usuarios primarios de los servicios ambientales asociados al agua (acueductos, empresarios, hidroeléctricas).

**Focalización en actividades de implementación de las iniciativas.** Los recursos que se canalizaron hasta el 2012 en su mayoría se invirtieron en los análisis y estudios contemplados en la fase de aprestamiento, lo cual aportó mayor claridad sobre las bondades del instrumento tipo PSAH, tal que los actores locales tuvieron mayor confianza para aportar recursos para la implementación de las iniciativas. De esta manera se planteó el fortalecimiento de la mayoría de contratos y convenios para implementar acciones en campo, los cuales fueron firmados en 2012 y ejecutados durante los años 2013 y 2014.

**Fortalecimiento de acciones de monitoreo para determinar beneficios de aplicar instrumentos tipo PSA.** Este aspecto fue priorizado para ser ejecutado en cada caso, dado que



es un aspecto requerido para aplicar los incentivos o compensaciones a los facilitadores de los servicios ambientales. No obstante, dado que gran parte de las implementaciones se dieron en los dos últimos años, esto no permitió generar resultados específicos asociados a los cambios en los servicios ambientales ligados al agua. En este sentido, se planteó la gestión de recursos con las autoridades ambientales regionales para la continuidad de las actividades de seguimiento en los casos más avanzados.

**Escalamiento de PSAH en áreas estratégicas.** Considerando el avance en todos estos procesos, se observó la necesidad de potenciar la experiencia y las lecciones acumuladas durante los cuatro años de trabajo, con el fin de contribuir al escalamiento de instrumentos tipo de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos en el país. Para esto, se adelantó la I Convocatoria para el apoyo financiero a esquemas locales tipo Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH) en el marco del Mecanismo para la Promoción

Entendiendo que los recursos públicos tienen limitaciones para su aplicación en este tipo de instrumentos se observó indispensable la vinculación de los usuarios primarios de los servicios ambientales asociados al agua (acueductos, empresarios, hidroeléctricas).

Foto: Carlos Andrés Ossa Toro

de Incentivos a la Conservación de Patrimonio Natural<sup>[33]</sup>.

### La implementación con los actores locales

La implementación de los instrumentos tipo PSAH con los actores en las partes altas y medias de las cuencas consideró dos aspectos básicos. El primero, la formación de los productores y actores locales vinculados a las iniciativas y el segundo, el proceso de negociación; ambos de gran importancia para la implementación de las iniciativas y su potencial de continuidad.

Las implementaciones consistieron en las actividades de cambio de uso de la tierra hacia coberturas boscosas mediante aislamientos de áreas a proteger y acciones para promover la restauración ecológica. En otras experiencias desarrolladas en el país estas inversiones se conciben

como parte de los incentivos otorgados al productor. El PIC no lo observó de esta manera, puesto que el productor percibe el incentivo como algo que lo beneficia de manera directa para generar ingresos y en este sentido la inversión en las áreas de coberturas que habría que implementar para restaurar el ecosistema a expensas de la producción no son vistas así. En su lugar, desde el PIC los incentivos condicionados o las compensaciones aplicadas correspondieron a la siembra de especies que generan ingresos o beneficios directos al productor,

materiales, insumos agropecuarios y tecnologías para la descontaminación del agua. Cabe resaltar que el incentivo condicionado o la compensación fue aplicado haciendo la equivalencia entre las áreas destinadas para la conservación, y el valor de negociación, que no necesariamente fue el costo de oportunidad, considerando la revisión de la forma de producción de cada productor.

### La formación de actores locales y productores

La vinculación de los actores

Foto: Nicolás Osorio

Las implementaciones consistieron en las actividades de cambio de uso de la tierra hacia coberturas boscosas mediante aislamientos de áreas a proteger y acciones para promover la restauración ecológica.

33 El detalle sobre esta convocatoria y sus resultados se presentan en el tomo 3.1. de esta Colección los incentivos a la conservación: una mirada desde la práctica: Condiciones financieras y económicas para el desarrollo y continuidad los incentivos a la conservación. <http://goo.gl/1ZIsHG>



locales, como propietarios y productores, se promovió una vez se contó con información técnica que confirmara la pertinencia y viabilidad de desarrollar un instrumento tipo PSAH y se contara con acuerdos de cooperación firmados entre el PIC y los actores institucionales en cada zona de trabajo. Esto con el fin de no generar expectativas que eventualmente no se cumplieran posteriormente respecto de las posibilidades de implementación de los mecanismos.

Desde el enfoque del PIC lo que se promovió con los actores locales fue el reconocimiento de que todos los habitantes se benefician de los servicios ambientales y que en ese sentido era consecuente asumir una corresponsabilidad de cooperar en mantenerlos o mejorarlos, lo cual a su vez implicaba revisar las formas de uso de los recursos naturales y las formas de producción.

La estrategia empleada para ampliar los conocimientos en aspectos productivos que

vincularan la conservación, fue facilitar espacios para que los productores conocieran avances de otros casos respecto de la implementación de acciones técnicas, con el fin de evidenciar la viabilidad de generar mejores procesos productivos sin degradar tanto ambientalmente o ir reduciendo impactos.

El entendimiento de los actores locales respecto de los aspectos relacionados con la gestión del recurso hídrico y las actividades de producción, marcó una diferencia importante en la manera en que se planteó la vinculación de dichos actores a los esquemas tipo PSAH, pues no se trataba de generar un acuerdo para “pagar” el costo de oportunidad por conservar, sino que consideraba a su vez una generación de conciencia y de responsabilidad frente a las acciones de deterioro que llevaban a cabo en sus predios debido a las formas de producción y uso inadecuado de los recursos naturales. Es así como se generaron negociaciones con los productores que implicaban asumir responsabilidades



y mejorar tecnológicamente con la ayuda de incentivos. Bajo esta lógica, la intervención desde el PIC se facilitó y fue mayormente aceptada por los actores locales cuando se acompañó de la gestión de la autoridad ambiental, pues se puso en evidencia que estos incentivos pueden mejorar sus condiciones de producción, eso sí, condicionados al cambio de patrones negativos y destinación de áreas para la restauración.

Un total de 914 personas entre técnicos profesionales, actores,

*La vinculación de los actores locales, como propietarios y productores, se promovió una vez se contó con información técnica que confirmara la pertinencia y viabilidad de desarrollar un instrumento tipo PSAH.*

Foto: Víctor Galindo

líderes locales y productores fueron involucradas en procesos de fortalecimiento de capacidades en la temática de incentivos a la conservación bajo el enfoque del PIC.

### **La negociación con los actores locales**

Implementar el PIC conllevó retos importantes, considerando que algunos casos partieron desde lo más básico para su desarrollo. Al inicio en el 2009, los actores institucionales y demás actores en lo local consideraban que aplicar el instrumento era tan solo cuestión de contar con los recursos y pagar el costo de oportunidad, si el productor estaba dispuesto a involucrarse en el Proyecto. Lo que en ese momento no estaba claro eran los condicionantes para implementar la temática y quién o quiénes pagarían o generarían los recursos para los incentivos y menos aún, por cuánto tiempo.

En este sentido, la fase de aprestamiento fue muy importante en ir dando claridad sobre los requerimientos y aspectos clave

a negociar para poder concretar la implementación de los mecanismos, es decir, la definición de los elementos que permitirían negociaciones efectivas con los productores, así como la determinación de las vías y de los responsables de financiar los incentivos a los productores.

A continuación se ilustran los aspectos más importantes que se consideraron en la negociación con los diferentes actores en campo:

#### **Productores**

**Comprobar la tenencia de la tierra, una dificultad.** Una vez determinada la problemática asociada al servicio ambiental hidrológico, priorizadas las zonas técnicamente, cuantificados los beneficios y los costos, y generado un proceso de formación, se procedió a la negociación en predios con los actores dispuestos a participar en los esquemas. Para esto, se generaron protocolos jurídicos para la firma de acuerdos de conservación<sup>[34]</sup> en los cuales

<sup>34</sup> Este término fue utilizado a cambio del término contrato.

ellos debían manifestar su intención de vincularse al Proyecto y presentar o autorizar el trámite para determinar el estado de tenencia de los predios.

Este aspecto resultó ser una de las grandes limitantes en la implementación inicial de los esquemas, en especial en los casos en que las fuentes públicas hacían parte de la financiación puesto que todo proyecto que se financie con estos recursos debe verificar la tenencia del predio. Es así como en la mayoría de los casos del PIC este requisito fue un criterio de selección dominante para la participación de los productores. Como resultado de esto, un número importante de los predios que aplicaron al Proyecto no lograron vincularse inicialmente, puesto que no pudieron demostrar la tenencia<sup>[35]</sup>.

**La negociación predio a predio.** El proceso de negociación

<sup>35</sup> En caso de la cuenca del río Cali, dada la complejidad presentada por la tenencia de la tierra y las categorías de áreas protegidas como Parque Natural y Reserva Forestal, de 110 solicitudes de aplicación al programa hasta 2014, sólo estaban habitados jurídicamente 50 predios.

Foto: Archivo Corvisucre

*Una vez determinada la problemática asociada al servicio ambiental hidrológico, priorizadas las zonas técnicamente, cuantificados los beneficios y los costos, y generado un proceso de formación, se procedió a la negociación en predios con los actores dispuestos a participar en los esquemas.*





*El proceso de negociación con los productores exigió un trabajo muy específico e individual a nivel de cada predio, el cual tuvo como base los planes prediales o planes de adecuación ambiental diseñados para participar en los esquemas tipo PSAH a través de los acuerdos de conservación.*

Foto: Claudia Buitrago

con los productores exigió un trabajo muy específico e individual a nivel de cada predio, el cual tuvo como base los planes prediales o planes de adecuación ambiental diseñados en los predios a involucrar en los esquemas, a través de los acuerdos de conservación. Estos planes fueron construidos entre el productor y personal técnico del PIC y resultaron indispensables puesto que en ellos se hizo evidente la problemática

asociada al manejo del predio y las posibles opciones técnicas a implementar. Los elementos más claves de la negociación en cada predio fueron los siguientes:

**Los cambios de uso de la tierra y el mejoramiento del manejo productivo.** El aspecto más importante del proceso de negociación fue evidenciar con los productores, los servicios ambientales que brindan los predios y los impactos nega-

tivos que se estaban generando por el manejo y uso actual de la tierra. De esta manera, mediante el enfoque de planificación predial<sup>[36]</sup> se negoció el cambio de coberturas o la implementación de actividades productivas<sup>[37]</sup> más amigables con el ambiente en aquellas áreas de los predios que resultaran estratégicas para la prestación de los servicios ambientales.

**El costo de oportunidad como referente de negociación y la forma de producción como condicionante para la aplicación del costo de oportunidad.** Desde el enfoque del PIC el cálculo del costo de oportunidad fue solo un referente para negociar con los productores y no se aplicó de manera literal en la implementación de los instrumentos tipo PSA, lo cual se constituyó en una diferencia estructural con el enfoque de

<sup>36</sup> La planificación predial hace referencia al proceso de análisis del estado del predio desde las condiciones ambientales, productivas y sociales, con el fin de proyectar su mejoramiento en el tiempo.

<sup>37</sup> Implementación de barreras vivas, siembra de árboles en baja densidad, implementación de buenas prácticas agropecuarias, otros.

PSA convencional. Así, a partir de la revisión de las formas de producción en cada predio se evidenciaron los impactos negativos y la posibilidad de internalizarlos por parte del productor. Si bien, este último aspecto no fue objeto de cálculo exacto, sí fue muy útil tener esta consideración en la negociación con el productor, enfatizándose en la motivación de aplicar incentivos para cambiar patrones insostenibles, enfoque que fue mejor acogido que plantear pagos. De esta manera, se trabajó bajo el entendimiento de buscar aportes de todas las partes, comprendiendo así el productor que él hacía parte de la solución de la problemática y no era solo un agente que debía recibir el costo de oportunidad para dejar de hacer producción y cambiar el uso de la tierra.

Vale resaltar que los costos de oportunidad se calcularon en ejercicios con los productores en cada una de las zonas en las que se trabajó y se obtuvo una variación muy amplia entre los diferentes casos. Desde zonas donde los valores resultaron

negativos<sup>[38]</sup> a otras donde se alcanzaron valores máximos de \$390.000 /ha/año. A excepción de lo anterior, para los casos de Alcalá y de Ulloa, el valor estimado fue de \$700.000/ha/año. Para estos dos últimos casos, en el proceso de negociación no se consideró este valor. En su lugar, la negociación fue realizada directamente por el operador local (acueducto) en búsqueda de propiciar la siembra de árboles dispersos, el aislamiento de áreas y la aplicación de incentivos, considerando las tecnologías de descontaminación. Esta negociación del operador con los productores tuvo buenos resultados, ya que estos últimos permitieron incorporar mayor cobertura en la matriz de paisaje a cambio de recibir opciones tecnológicas para disminuir la contaminación por vertimiento puntual derivado del uso doméstico y del beneficio del café.

38 Se refiere a que a partir de la información suministrada por los productores se encuentra que sus predios generan pérdida de recursos económicos, pues es más lo que gastan en producir que lo que reciben por los productos. En ocasiones es normal que ellos consideren los ingresos brutos de las actividades sin considerar el costo de mano de obra familiar en el predio.

**Formación ambiental, una prioridad.** Este aspecto resultó ser fundamental en el proceso de negociación, puesto que los cambios propuestos en los predios debían ser claramente comprendidos por los propietarios. Así, el proceso de formación ambiental se dirigió a garantizar que los tomadores de decisión de los predios tuvieran claridad de por qué se realizarían los cambios y los beneficios que esto traería para ellos y para los usuarios de los servicios ambientales en otras zonas. Si bien la formación es un proceso

Foto: Francy Pabón

*Lo más importante del proceso de negociación fue evidenciar a los productores los servicios ambientales que brindan los predios y los impactos negativos por el manejo y uso actual de la tierra, lo cual dio la base para negociar el cambio de coberturas o la implementación de actividades productivas más amigables con el ambiente.*



La formación fue esencial en la aplicación de estos instrumentos, pues ayudó a la forma como puede interpretar un productor el cambio de patrones insustentables: lo hace porque le van a pagar o porque comprende que es necesario e importante para él en su predio y para quienes se benefician aguas abajo de los servicios ambientales asociados al agua.

Foto: Abdul Jiménez

que toma tiempo, es esencial en la aplicación de estos instrumentos, puesto que hace la diferencia en la forma como puede interpretar un productor el cambio de patrones insustentables: lo hace porque le van a pagar o porque comprende que es necesario e importante para él en su predio y para quienes se benefician aguas abajo de los servicios ambientales asociados al agua.

**Predominio de incentivos aplicados en especie.** Negociar la liberación de áreas o el mejoramiento de prácticas productivas con productores y plasmarlas en acuerdos de conservación para su cumplimiento, implicó un reto cuando se concertó la forma de entregar los incentivos. Otra de las diferencias con el enfoque de PSA puro es que no se realizaron negociaciones basadas en la entrega de recursos en efectivo. Todos los incentivos pactados en los acuerdos se negociaron en especie, no solamente por los vacíos jurídicos para aplicar las fuentes institucionales disponibles, sino porque los actores institucionales no vieron procedente aplicar incentivos



en dinero. En cada acuerdo de conservación firmado se colocó de manera explícita el monto de los recursos a invertir en el predio para cambios e implementaciones, así como el monto de los incentivos a otorgar al productor en especie y en qué aspectos estarían representados. Esto siempre fue concertado y acogido en su totalidad con los productores.

#### **Instituciones**

La negociación con actores institucionales tuvo una constante en todos los casos y es que se partió de un nivel

incipiente de conocimiento y trabajo específico en la temática. Al comienzo de la gestión (2009), la mayoría, por no decir todas las instituciones, querían implementar esquemas de PSA por toda su jurisdicción. El proceso de formación contribuyó a dar claridades y fortalecer el entendimiento del potencial del instrumento acotando las expectativas equivocadas frente al mismo.

Si bien desde el inicio las instituciones mostraron gran interés de vincularse al desarrollo de los esquemas, fueron necesarios al

menos dos años de negociación constante para lograr que algunas autoridades ambientales destinaran recursos económicos para desarrollar los instrumentos. Como ya se comentó, el enfoque del PIC fue trabajar en asocio con los actores locales y buscar la cofinanciación y apropiación de los instrumentos en lo local. Un aspecto clave de la gestión del PIC con las instituciones al inicio fue demostrar que no era necesario contar con recursos adicionales o con destinación específica a PSA. Alternativamente, se evidenció que haciendo una revisión de los programas institucionales

existentes y los planteamientos y fuentes para su ejecución, en la mayoría era factible involucrar el financiamiento de actividades relacionadas con los esquemas tipo PSAH, considerando su estrecha relación con las inversiones que realizan dichas instituciones hacia la solución de las problemáticas ambientales de sus cuencas. Lograr estas oportunidades no fue fácil y a medida que avanzó el Proyecto y se generó información técnica suficiente que soportara el instrumento, la disposición de destinar recursos tuvo mayor acogida y apropiación local en algunos de los casos.

### Acueductos

Las negociaciones con los acueductos avanzaron en la medida en que desde el PIC se le presentó a las empresas datos sobre los costos de potabilización y su relación con la problemática que afecta la calidad del agua en las partes altas de las cuencas. Así mismo, evidenciar la relación entre los costos de tratamiento asociados y la problemática del servicio ambiental hidrológico fue decisivo puesto que permitió vincular de manera directa a los acueductos. En este sentido, se privilegió la negociación con estos beneficiarios primarios del recurso, frente a opciones

*Si bien desde el inicio las instituciones mostraron gran interés de vincularse al desarrollo de los esquemas, fueron necesarios al menos dos años de negociación constante para lograr que algunas autoridades ambientales destinaran recursos económicos para desarrollar los instrumentos.*

Foto: Proyecto Biodiversidad FNC-GEF-PNUD



como la disposición a aportar por parte de los usuarios de estos acueductos. Como se verá más adelante, la estrategia de gestionar un incremento en el valor de la factura de servicios presenta muchas limitaciones desde el punto de vista jurídico y son modestos los logros respecto de la consecución de recursos para el financiamiento del instrumento.

Foto: Carlos Andrés Ossa

*Evidenciar la relación entre los costos de tratamiento asociados y la problemática del servicio ambiental hidrológico fue decisivo puesto que permitió vincular de manera directa a los acueductos.*

Al igual que con las instituciones, este proceso fue lento y en el mejor de los casos, los acueductos se tardaron seis meses en entregar la informa-

ción solicitada para realizar los estudios, aun haciendo parte de los grupos de trabajo para el desarrollo de los instrumentos. En muchos casos la información suministrada fue incompleta para realizar análisis más robustos sobre los beneficios que podría traer el desarrollo de los instrumentos en relación con los requerimientos de los acueductos para potabilizar el agua.

Demostrar que la mayoría enfocan su gestión sobre los efectos y no sobre las causas de los problemas relacionados con el recurso hídrico fue decisivo para que algunos acueductos destinaran recursos, aunque dada la magnitud de la problemática estos aportes resultaron ser muy bajos. Para los tres casos del primer nivel de intervención del PIC (Cali, Neiva y Junín) y al menos para cuatro de los casos del segundo nivel de intervención (San Vicente de Chucurí, Alcalá, Buga y Medellín) se logró gestionar la participación de los acueductos como aportantes de recursos de manera permanente, por al menos un periodo no inferior

a los cinco años para la implementación de los instrumentos tipo PSAH.

En los casos en los que se indagó sobre la disposición a aportar con los usuarios del agua, los resultados no fueron consecuentes con la realidad; en la práctica no todos aportaron y los montos obtenidos de manera voluntaria resultaron muy bajos con respecto a las necesidades de financiamiento.

### ¿Qué logramos?

Desarrollar y aplicar un instrumento tipo PSAH en un contexto nacional que no cuenta con una reglamentación que ofrezca los lineamientos generales para la aplicación del instrumento no fue una labor fácil. Como se mencionó al inicio de este capítulo, se desarrollaron y asesoraron un total de 18 iniciativas de instrumentos tipo PSAH en todo el territorio nacional, bajo diferentes niveles de intervención del PIC y en diferentes momentos o etapas de su ejecución. Al cierre del Proyecto se lograron acuerdos de conser-





vacación con 292, productores involucrando de manera directa un total de 1.123 hectáreas con aplicación de incentivos y compensaciones.

Se tuvo incidencia en ocho departamentos del país en zonas ubicadas en cuencas hidrográficas abastecedoras de acueductos o que tienen incidencia sobre la calidad de los servicios ecosistémicos asociados a este recurso. El departamento donde más casos de implementación de instrumentos tipo PSAH se gestionaron desde el Proyecto corresponde al Valle del Cauca con ocho iniciativas, seguido de dos casos en Antioquia, dos en Tolima y dos en Cundinamarca.

El resto de departamentos cuentan con un solo caso de referencia vinculado al PIC.

Los sitios de mayor complejidad para el desarrollo de la temática resultaron ser los que se ubican en áreas con algún tipo de categoría de protección como zonas de reserva forestal y parques naturales, dadas las dificultades de generar acuerdos con los productores por la condición jurídica de estas zonas, donde no es viable incentivar actividades productivas y menos aplicar incentivos, compensaciones o pagos por cambiar usos y patrones de producción donde no debería haber producción.

En esta sección se van a reportar los logros al año 2014 respecto a las experiencias que fueron objeto de seguimiento y monitoreo en la fase de aprestamiento y que dejaron resultados más avanzados por cuanto cumplen todas con más de tres años de ejecución y mediante su desarrollo se logró la firma de acuerdos de conservación que involucran la negociación de áreas para la oferta y calidad de los servicios ambientales, procesos que lograron así mismo, el cofinanciamiento por parte de los actores locales vinculados. Si bien fueron nueve las iniciativas monitoreadas considerando la fase de aprestamiento, la del caso de Farallones

*Se tuvo incidencia en ocho departamentos del país en zonas ubicadas en cuencas hidrográficas abastecedoras de acueductos o que tienen incidencia sobre la calidad de los servicios ecosistémicos asociados a este recurso.*

**Foto:** Proyecto Biodiversidad FNC-GEF-PNUD

- Queremal no resultó ser viable como instrumento tipo PSAH.

El grado de avance de la fase de aprestamiento a junio de 2014 de las nueve iniciativas se presenta en la **gráfica 3**. Como se aprecia, todos los casos muestran porcentajes (%) de avance superiores al 90% (a excepción del caso Ulloa en el Valle del Cauca), evidenciándose que efectivamente estos esquemas contaron con las condiciones de viabilidad ambiental, técnica, económica, social, jurídica y político/institucional para su desarrollo. No obstante, existe incertidumbre frente a las condiciones de continuidad de los mismos más allá de la vigencia del PIC, por cuanto la cofinanciación para estos casos provino principalmente de fuentes públicas, cuya decisión de inversión depende por lo general de la administración de turno, situación que se agudiza considerando que para ninguna de las zonas de trabajo se cuenta con una política institucional contundente que garantice un horizonte de financiación para estos esquemas desde lo público.

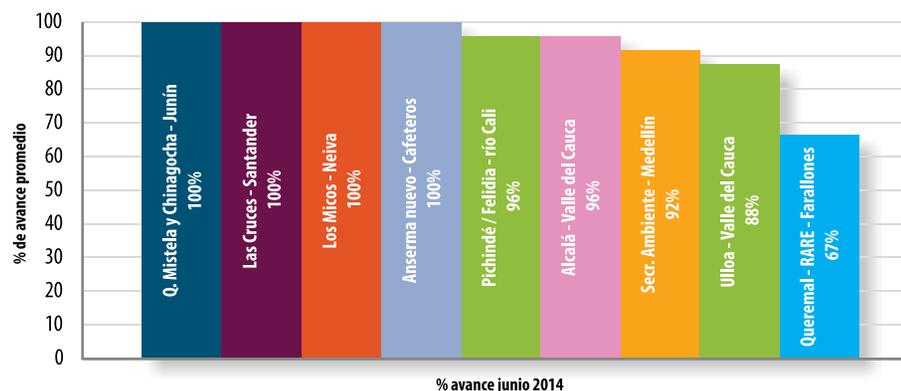
Foto: Abdul Jiménez

Los casos que dejaron resultados más avanzados cumplen con más de tres años de ejecución y cuentan con la firma de acuerdos de conservación que involucran la negociación de áreas para la oferta y calidad de los servicios ambientales.



**Gráfica 3**

Porcentaje de avance de las condiciones requeridas para la implementación de los instrumentos tipo PSAH



Fuente: Harold Arango M. PIC, 2014.

El financiamiento desde los usuarios del agua no fue considerado como opción factible, por lo menos durante el desarrollo del PIC, puesto que se evidenciaron dificultades para comprometer a estos usuarios. En la fase de aprestamiento de los casos como Junín, Cali, Queremal y Alcalá, los análisis desde el punto de vista social indicaron claramente que el aporte de usuarios no era una opción a considerar. Por su parte, en otros casos donde se consultó directamente a los usuarios, éstos manifestaron su disposición a hacerlo, pero

no se concretaron aportes. La única excepción fue el caso de San Vicente de Chucurí, donde se lograron aportes de usuarios, pero no de manera suficiente para garantizar el financiamiento del instrumento.

A continuación se presentan los logros y avances de las 16 experiencias tipo PSAH, en los aspectos ambiental, social, económico e institucional.

### Desde lo ambiental

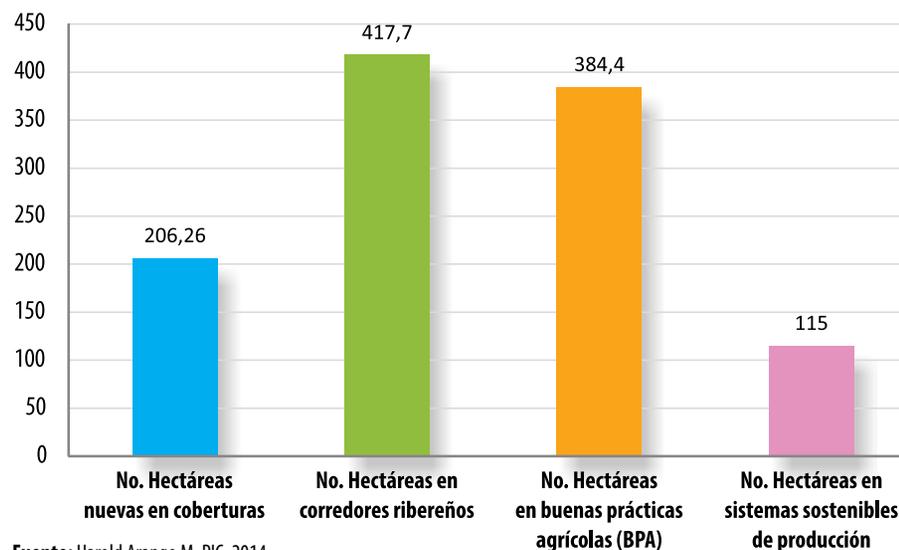
Los datos muestran un impacto directo sobre 1.123 hectáreas con aplicación de incentivos en un total de 16 casos de los 18 apoyados, puesto que 2 de ellos han quedado en fase de diseño. Estos 16 casos corresponden a los 9 monitoreados durante 4 años por el PIC (de estos, 1 caso no aplica como PSAH) y a las 7 iniciativas financiadas en la I Convocatoria realizada por Patrimonio Natural en la temática tipo PSAH. Las 16 iniciativas cuentan con implementación de opciones tecnológicas, firma de acuerdos de conservación, cambios de uso de la tierra, formación de actores y

financiamiento de diferentes fuentes, alcanzándose los siguientes indicadores agregados (**gráfica 4**).

- 418 hectáreas en corredores ribereños para la conectividad de bosque y protección del recurso hídrico implementadas como producto de la aplicación de los esquemas de incentivos o compensaciones por servicios ambientales.
- 384 hectáreas en buenas prácticas agropecuarias. Este resultado hace referencia a las áreas que fueron negociadas bajo los acuerdos de conservación y que mejoraron su manejo productivo siendo más amigable con la naturaleza.
- 115 hectáreas en sistemas sostenibles de producción que incluyen árboles, arbustos y tecnologías que disminuyeron el impacto

**Gráfica 4**

**Número de hectáreas con nuevas coberturas, corredores ribereños, buenas prácticas agrícolas y sistemas sostenibles de producción alcanzadas en el desarrollo de 16 iniciativas tipo PSAH**



Fuente: Harold Arango M. PIC, 2014.

Foto: Nicolás Osorio

Se logró el cambio de 115 hectáreas de ganadería extensiva y pastos a sistemas sostenibles de producción que incluyeron árboles, arbustos y tecnologías que disminuyeron el impacto ambiental negativo.

### Sitios con modelamiento hidrológico

#### Microcuenca Las Cruces

San Vicente de Chucurí – Santander.

#### Región del Guavio

Cundinamarca.

#### Cuenca del río Combeima

Tolima.

#### Microcuenca río San Juan

Queremal, Municipio de Dagua, Valle del Cauca. Cuenca del río Cali.

#### Microcuencas La Mistela y la Chinagocha,

municipio de Junín.

#### Quebrada Toro

municipio de Ansermanuevo, Valle del Cauca.



ambiental negativo. Se asocia a las áreas de influencia y cambios de uso de la tierra de la actividad ganadera y la contaminación de agua por vertimientos de actividades productivas pecuarias.

- 206 hectáreas en cobertura boscosa incrementadas como proceso de negociación con productores que decidieron destinar estas áreas para la conectividad de fragmentos boscosos o incremento de coberturas.

Por otro lado, se cuenta con

siete sitios a nivel nacional con modelamiento hidrológico como aporte a la toma de decisiones en cuencas relacionadas con la oferta del agua y los servicios ambientales hidrológicos (**ver recuadro**).

Adicionalmente se generó información base sobre usuarios de agua y modelamiento hidrológico para dos regiones del país. Se cuenta con información de la región del Guavio y de la cuenca del río Combeima. En ambos casos, la información técnica resultó robusta, lastimosamente

en la región del Guavio, estos estudios no fueron apropiados por los actores institucionales locales para mejorar la calidad y oferta de los servicios ambientales asociados al agua ni para el desarrollo de la temática. Se llegó a la identificación de sitios estratégicos para la implementación de la temática tipo PSAH sin contar con apropiación institucional.

### Desde lo social

Para las 16 experiencias el PIC logró desde lo social generar opciones que comprometieron directamente actores locales comunitarios como ONG y acueductos locales en la operación e implementación de acciones mediante contratos y convenios, que se traducen en familias vinculadas a los esquemas tipo PSAH en el territorio y recursos otorgados como incentivos por los servicios ambientales a través de los acuerdos de conservación:

- 292 familias fueron beneficiadas de la aplicación de los esquemas de compensación o incentivos por servicios ambientales y en un número

igual de predios se firmaron los acuerdos de conservación para el reconocimiento de los incentivos por servicios ambientales.

- 11 organizaciones locales entre ONG y acueductos comunitarios fueron operadores o implementadores de los esquemas tipo PSAH, asumiendo responsabilidades tales como la contratación de implementaciones, el monitoreo, la firma de los acuerdos de conservación y el otorgamiento de los incentivos.
- 914 personas entre productores y técnicos de instituciones fueron capacitados en la temática de incentivos por servicios ambientales.
- \$ 393.050.000 fueron entregados a productores como incentivos en especie por servicios ambientales. Solo el 15,8% de este valor, correspondiente a \$62.161.205, fue aportado por el PIC.

### Desde lo económico

En los 9 casos monitoreados durante los 4 años de Proyecto se logró la ejecución de

\$3.459.683.600 bajo convenios y contratos con los diferentes actores locales. De esta cifra el 63% (\$2.179.245.000) de los recursos los aportó el PIC y el 37% (\$1.280.438.600) restante correspondió a aportes de los otros actores<sup>[39]</sup>. Ver **gráfica 5**.

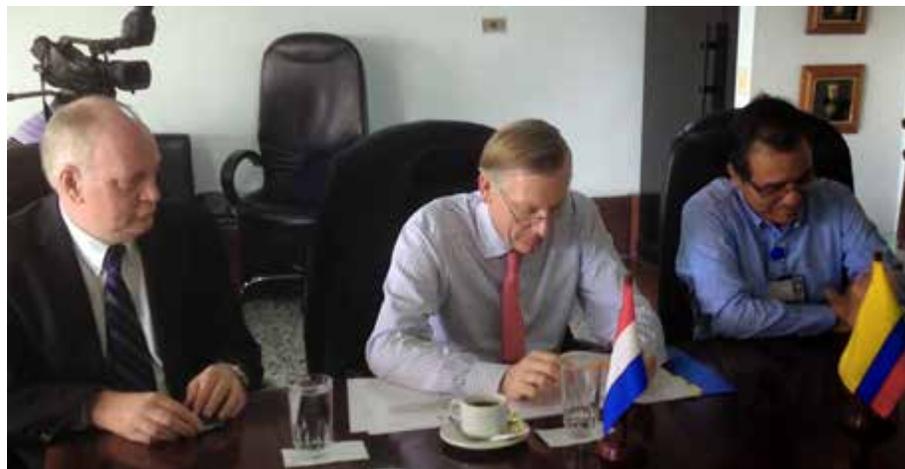
### La distribución de los aportes

39 Esta cuantificación solo considera recursos en efectivo que fueron canalizados a productores como incentivos condicionados en especie.

Foto: Abdul Jiménez

292 familias fueron beneficiadas de la aplicación de los esquemas de compensación o incentivos por servicios ambientales y en un número igual de predios se firmaron los acuerdos de conservación para el reconocimiento de los incentivos por servicios ambientales.



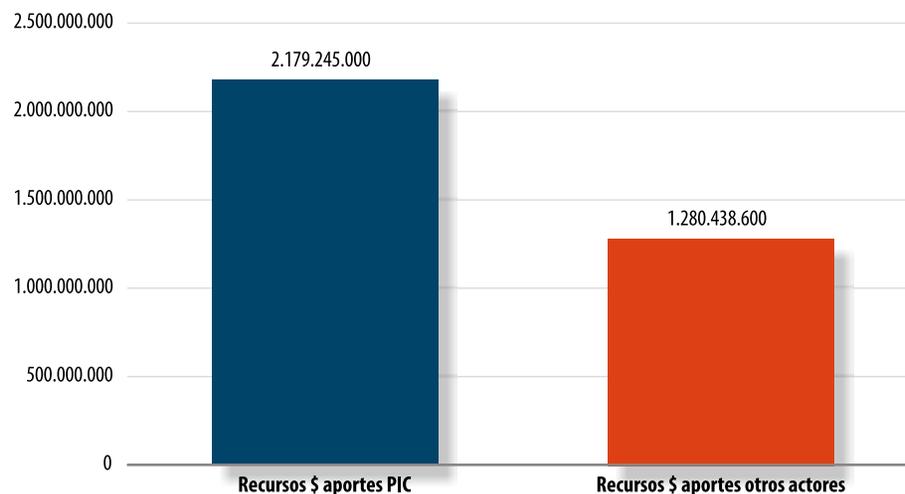


Al cierre de este Proyecto se logró la concreción de aportes adicionales por parte de la CVC para la continuidad de las iniciativas en su jurisdicción.

Foto: Archivo CVC

### Gráfica 5

Recursos totales invertidos desde el PIC y desde los actores locales.



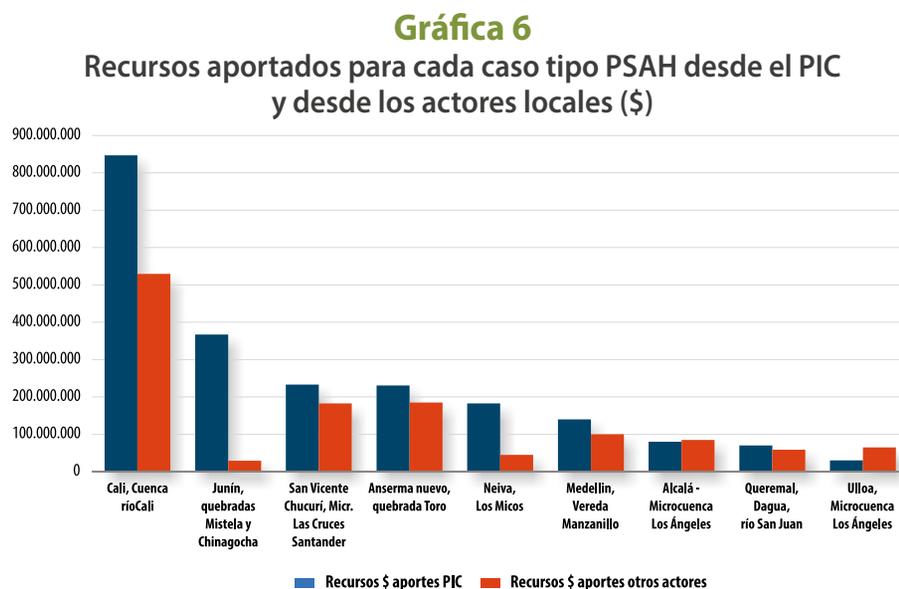
Fuente: Harold Arango M. PIC, 2014.

en efectivo para cada uno de los nueve casos se presenta en la **gráfica 6**. Se evidencia que en la mayoría de los casos los aportes del PIC fueron superiores a los destinados por los actores vinculados a cada caso. Tan solo en los casos de los municipios de Alcalá y de Ulloa – CVC, Valle del Cauca, los recursos aportados por la Corporación fueron superiores a los aportados por el PIC. Al cierre de este Proyecto se logró la concreción de aportes adicionales por parte de la CVC para la continuidad de las iniciativas en su jurisdicción.

El gráfico también muestra que en los casos de Neiva y Junín fue donde los actores institucionales locales realizaron aportes mínimos comparados con los valores aportados por el PIC. Situación sorprendente respecto de lo esperado en un comienzo, en especial para el caso de Neiva donde se cuenta con un fondo o fideicomiso específico para financiar la implementación del Pomca del río Las Ceibas. Esto puede interpretarse de dos maneras: a) que dada la respon-

sabilidad que asumió el PIC con estos dos casos, los actores no se hayan ocupado de asumir la inversión de los instrumentos, b) que no hay condiciones suficientes desde la institucionalidad para la sostenibilidad de los casos. Paradójicamente estos dos casos fueron en su lugar gestionados por organizaciones locales con recursos del PIC con un gran potencial para mantenerse y asegurar recursos desde la gestión local y no desde la institucional. Tanto Asgajunín (Junín) como Agromezón (Neiva) lograron la firma de acuerdos, la gestión de recursos, comprometer áreas importantes en el esquema y operar de manera eficiente los recursos asignados para cada una de las intervenciones.

Siguiendo con el análisis de logros que obedecen a lo económico y considerando los mismos nueve casos monitoreados, la destinación de recursos por rubros de inversión desde el PIC muestra que la mayor cantidad de ellos fueron destinados a los cambios de uso de la tierra (29%), seguido de estudios



Fuente: Harold Arango M. PIC, 2014.

para el diseño de los esquemas (18%), la inversión en seis casos de la convocatoria de financiación de esquemas tipo PSAH locales (13%), el fortalecimiento de capacidades (10%), estudios jurídicos y cartográficos, y costos de operación (8%), la gestión de los mecanismos (5%), divulgación e incentivos a productores (3%). Este último valor permite contrastar las áreas comprometidas con los recursos destinados desde el PIC para incentivos y corresponde a un valor mínimo. Esto se explica porque quienes

debían aportar los incentivos debían ser los actores institucionales locales o usuarios de los servicios ambientales asociados al agua y no el Proyecto.

En estudios de biodiversidad específicos los valores aportados correspondieron al 2% y finalmente un valor de 1% de los recursos correspondió a seguimiento y monitoreo. La interpretación de la baja inversión de este rubro puede verse de dos maneras: a) la línea de base de los casos fue conside-



El PIC busca generar condiciones para el desarrollo y la sostenibilidad de los esquemas mediante la consolidación de alianzas institucionales, comunitarias y sectoriales.

Foto: Rafael Contreras

rada en el diseño de los mismos y no se refleja directamente como monitoreo y seguimiento y b) dado que las inversiones y ejecuciones se realizaron en los dos últimos años, no se cuenta con información robusta derivada del seguimiento y monitoreo, puesto que los tiempos no han dado para verificar los beneficios de las acciones realizadas con respecto a los servicios ambientales hidrológicos. **Ver gráficas 7 y 8.**

Recursos adicionales a los presentados en la figura 8, por un valor de \$ 587.000.000 m/cte, corresponden a los aplicados

en el marco de la I convocatoria de financiación de esquemas tipo PSAH realizada por el PIC, mediante la cual se seleccionaron y financiaron 13 iniciativas de instrumentos tipo PSAH que se encontraban en ejecución por parte de otros actores con esquemas de operación a cargo de organizaciones locales.

Es así como sumando los recursos invertidos en los 18 casos trabajados, considerando los aportes de todos los actores involucrados, incluyendo mayo-

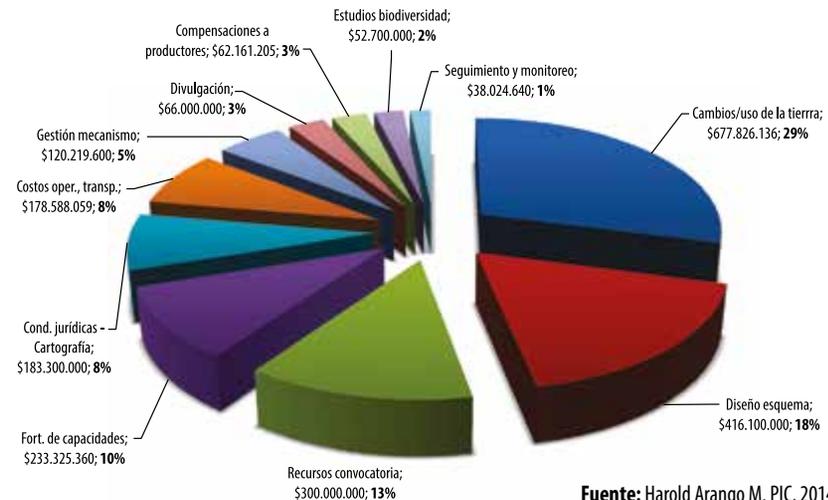
ritariamente el PIC, el valor total de inversión asciende a \$4.496.683.600 m/cte.

### Desde lo institucional

El PIC debía generar condiciones para el desarrollo y la sostenibilidad de los esquemas mediante la consolidación de alianzas institucionales, comunitarias y sectoriales. Como se ha mencionado en páginas anteriores, el Proyecto se ejecutó a través de convenios con los actores locales de cada caso. La actuación en el territorio hizo explícitos

### Gráfica 7

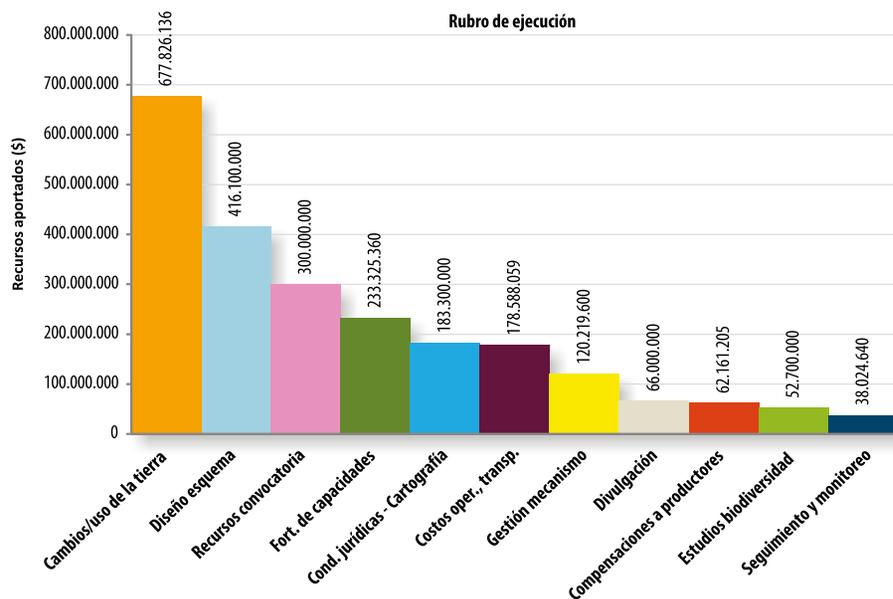
Valores, porcentajes y rubros de inversión de los recursos del PIC en los nueve casos monitoreados durante los cuatro años de Proyecto



Fuente: Harold Arango M. PIC, 2014.

**Gráfica 8**

Recursos aportados por el PIC, de acuerdo a rubros de inversión



Fuente: Harold Arango M. PIC, 2014.

vínculos con las instituciones, entes territoriales, ONGs, acueductos y organizaciones locales, y generó en la medida de las posibilidades, dinámicas de continuidad y apropiación de las iniciativas. Al cierre del Proyecto se cuantificaron 28 alianzas que involucran contratos y convenios firmados y ejecutados con instituciones, sectores y organizaciones locales para intervenir en el territorio en la implementa-

ción de instrumentos tipo PSAH. Fueron ejecutados 9 convenios específicos, 16 contratos y 3 convenios marco. Participaron en estas alianzas 6 acueductos, 2 asociaciones de usuarios de agua, 7 autoridades ambientales, 12 ONG y 1 sector productivo.

En 10 casos (53%) de los 18, los operadores de los esquemas fueron organizaciones locales de base (acueductos, organiza-

ciones de productores y asociaciones de usuarios de agua); en 4 casos (21%) no han sido definidos aún los operadores; 2 casos (11%) cuentan con operadores desde las instituciones y en los restante 3 casos (15%) los operadores corresponden a acueductos grandes, gremios y una ONG con trayectoria, respectivamente.

En cuanto al fortalecimiento de capacidades, un total de 914 personas entre técnicos profesionales, actores y líderes locales y productores en general fueron involucrados en procesos de fortalecimiento de capacidades en la temática de incentivos a la conservación bajo el enfoque del PIC.

Los procesos más importantes fueron los relacionados con el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones locales de base (acueductos comunitarios, asociaciones de productores agrícolas y pecuarios, ONG locales, asociaciones de usuarios de agua) para desarrollar y aplicar el enfoque de incentivos a la conservación como

un instrumento tipo PSAH. En la mayoría de los casos estas organizaciones fueron operadoras de los esquemas generando resultados en implementaciones técnicas, áreas en conservación, firma de acuerdos, formación de actores y aplicación de incentivos.

Foto: Proyecto Biodiversidad FNC-GEF-PNUD

### ¿Qué queda pendiente?

En esta sección podrían mencionarse un gran número de acciones; es grande el reto y lo que queda por hacer; no obstante, en esencia se puede resumir en una palabra:

“gestión”. El reto es seguir consolidando las alianzas con los actores institucionales, locales y en algunos casos privados, para contar con los recursos financieros, técnicos y humanos que hagan posible la continuidad de los casos en marcha aprovechando el camino recorrido por cuatro años.

Para los nueve casos que fueron monitoreados en el tiempo, se realizó un análisis y proyección de la factibilidad de continuidad de los esquemas después del cierre del PIC. Este análisis consideró los siguientes aspectos: i) el % de avance de las condiciones que habilitan la implementación del instrumento tipo PSAH a junio 2014, ii) el monto de recursos aportados por fuentes públicas y privados adicionales a los que aportó el PIC, iii) el grado de liderazgo local de la iniciativa por parte de organizaciones locales que durante el desarrollo del PIC alcanzaron madurez en la aplicación, operación y gestión del instrumento tipo PSAH en el territorio, iv) el grado de implementación del instrumento en términos de acuerdos firmados, pagos

aplicados y compromisos establecidos a futuro, v) la continuidad demostrada al menos durante el año 2014, considerando los acuerdos formales entre organizaciones y entes financiadores para culminar el año 2014 con financiamiento de los esquemas y con gestión para el 2015 por parte de los actores locales.

En la **tabla 3** se presentan la síntesis y las valoraciones (nula, baja, media, alta) de cada uno de los aspectos acabados de mencionar cuya ponderación y cómputo permitieron calcular el factor de éxito y continuidad de los casos más allá de junio de 2014.

Como se observa en la tabla, los casos de San Vicente de Chucurí (92%), río Cali (88%), Ansermanuevo – Cafeteros (88%) y Alcalá (80%) muestran las condiciones más sólidas para continuar como esquemas tipo PSAH en el tiempo.

### ¿Qué aprendimos?

Como se mencionó al inicio de este capítulo, una de las mayores

*El reto es seguir consolidando las alianzas con los actores institucionales, locales y en algunos casos privados, para contar con los recursos financieros, técnicos y humanos que hagan posible la continuidad de los casos en marcha aprovechando el camino recorrido por cuatro años.*



motivaciones y retos desde el PIC fue llevar a la práctica estos instrumentos de incipiente desarrollo en el país y que en su mayoría se han quedado en las etapas de concepción y diseño de las iniciativas. En este sentido, los aprendizajes y reflexiones que se quieren destacar de manera especial en esta sección, son los que surgieron de la gestión y rela-

cionamiento con los diferentes actores involucrados en el desarrollo de los esquemas tipo PSAH llevados a cabo y acompañados por el PIC.

La puesta a prueba directa de los planteamientos y las propuestas sobre los instrumentos tipo PSAH con los productores, las organizaciones locales, los entes

territoriales, las autoridades ambientales, las empresas prestadoras del servicio del agua, y los empresarios, fue lo que en últimas proporcionó para cada uno de los casos abordados la medida real y concreta acerca de la viabilidad de implementar los instrumentos tipo PSAH en los diferentes contextos territoriales donde se trabajó.

**Tabla 3**  
El factor de éxito de los casos tipo PSAH más allá del cierre del PIC.

Iniciativas tipo PSAH - PIC	Ponderación avance de condiciones de aprestamiento (1)		Condiciones de factibilidad			Ponderación condiciones de factibilidad (2)		Factor de éxito a junio 2014 - (1)*(2)
	Casos	% avance condiciones a junio 2014	Recursos aportados públicos y privados	Liderazgo local para la iniciativa	Implementaciones realizadas con la temática aplicada y potencial de escalamiento	Posibilidad de continuidad demostrada 2014	Vr. ponderado	
Microcuenca Las Cruces - San Vicente de Chucurí - Santander	100	2.5	3	3	2.5	2.8	91.7	92
Cuenca del río Cali - Valle del Cauca	96	3	2	3	3	2.8	91.7	88
Quebradas Mistela y Chinagocha - Junín - Cundinamarca	100	1	3	3	1.5	2.1	70.8	71
Quebrada Toro, Ansermanuevo, Valle del Cauca - Cafeteros	100	3	2	3	2.5	2.6	87.5	88
Quebrada Manzanillo - Medellín - Secr. Ambiente	92	3	2	1	3	2.3	75.0	69
Quebrada los Ángeles - Alcalá - Valle del Cauca	96	3	3	2	2	2.5	83.3	80
Microcuenca Los Micos - Huila	100	1	2	3	2	2.0	66.7	67
Quebrada los Ángeles - Ulloa - Valle del Cauca	88	3	2	3	1.5	2.4	79.2	69
Microcuenca San Juan, Correg. Queremal - Dagua - Parque Farallones	67	1.5	3	1	1	1.6	54.2	36

Valoración: 1: Bajo, 2: Medio, 3: Alto

Los aprendizajes y reflexiones que se quieren destacar de manera especial en esta sección, son los que surgieron de la gestión y relacionamiento con los diferentes actores involucrados en el desarrollo de los esquemas tipo PSAH.

Foto: Abdul Jiménez

A continuación se presentan algunos de los principales aprendizajes:

### Con los productores y organizaciones locales

Gran parte de los aprendizajes acerca de la implementación de los instrumentos tipo PSAH surgieron del relacionamiento con los productores, puesto que la actuación es directamente en los predios, lugar donde ellos son los que deciden. De sus inquietudes y expectativas resultaron gran parte de las estrategias consideradas.

Para la aplicación de los esquemas tipo PSAH resultó imprescindible la comprensión por parte del productor de los alcances de este tipo de iniciativas y de la forma como ellos pueden vincularse como parte de la solución del problema. Fue evidente que la desinformación y la especulación con respecto a los temas relacionados con los instrumentos económicos retrasó procesos y generó dudas en muchos actores al inicio del Proyecto. Una vez generada la confianza con los primeros



productores, querer participar del Proyecto fue una constante en la gran mayoría de casos.

La generación de procesos de fortalecimiento de capacidades con los actores locales y posteriormente posibilitar que ellos asumieran responsabilidades, actuando como operadores del instrumento y ejecutando recursos, conllevó a dinamizar las acciones, fortalecer el sentido de pertenencia del esquema desde lo local y lograr una optimización en los costos

de operación. Así mismo, se evidenció que las negociaciones en campo son más efectivas, transparentes y rápidas si se realizan entre actores locales que se conocen. La gestión e implementación de acciones responsabilizando a pequeños acueductos y asociaciones de productores como operadores resultó exitosa en casos como Alcalá, Ulloa, Cali, Neiva y Junín.

Finalmente, resultó de gran importancia el acompaña-



miento de los casos con una estrategia de comunicación en lo local, sobre todo teniendo en cuenta que en gran medida se perseguía el cambio de patrones negativos de uso y manejo de quienes se benefician o usan los recursos y de quienes facilitan los servicios ambientales asociados al agua. Una mayor conciencia ambiental conllevó a generar mayor responsabilidad para resolver o prevenir los problemas relacionados con estos servicios.

#### **Con los entes territoriales**

La aplicación de los instrumentos tipo PSAH fue de gran interés por la mayoría de los alcaldes de los municipios que conocieron las iniciativas. Al inicio del Proyecto hubo varias propuestas de vinculación desde los entes territoriales para el desarrollo de estos esquemas. No obstante, a medida que transcurrió el tiempo el interés fue decayendo de parte de algunos de estos actores, debido a los vacíos jurídicos que se encontraron para su implementación con las fuentes finan-

cieras que se proyectaron como oportunidad. Tal es el caso de la demora que tuvo la reglamentación por parte del MADS de lo dispuesto en la modificación que estableció el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011 al Artículo 111 de la Ley 99 de 1993, la cual incluyó el PSA como una opción de inversión adicional a la adquisición y al mantenimiento de las áreas de interés para acueductos municipales, a lo cual los departamentos y municipios les corresponde dedicar un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes.

Como se conoce, la reglamentación de esta disposición por parte del MADS tomó varios años en concretarse, hasta mediados del año 2013 con el decreto reglamentario 0953, mediante el cual tampoco se despejó el panorama, en tanto que estableció la aplicación del PSA como una estrategia transitoria y supeditada a la compra posterior del predio, lo cual plantea cuestionamientos de fondo desde el enfoque y posibilidad real de desarrollo del instrumento de PSA haciendo uso de esta fuente.

*La aplicación de los instrumentos tipo PSAH fue de gran interés por la mayoría de los alcaldes de los municipios que conocieron las iniciativas.*

**Foto:** Gabriela Rodríguez

Habiéndose encontrado desde el PIC serias limitaciones para la aplicación del Decreto 0953<sup>[40]</sup>, la participación de los entes territoriales en los esquemas tipo PSAH resultó ser muy marginal en relación con el interés inicial manifestado por varios de ellos y

su disposición a invertir recursos importantes de esta fuente financiera para la implementación del instrumento.

### Con las autoridades ambientales

El relacionamiento con las autoridades ambientales (Corporaciones Autónomas Regionales) para el desarrollo de los instrumentos dejó claro que no hay una cultura de proceder de manera sostenida en la temática de PSAH. Esto, tal vez porque no se ven resultados rápidamente o porque el desarrollo de estos instrumentos implica generar procesos que toman tiempo y los presupuestos y las metas a cumplir por parte de estas instituciones no son compatibles con estos procesos de más largo alcance.

La firma de convenios interinstitucionales con las CAR para desarrollar la temática de PSAH fue demorada y tuvo limitaciones para su ejecución en la mayoría de los casos, dadas las dinámicas propias de las instituciones, incluyendo las limitantes que presentaron las vigencias de las fuentes de recursos y

los rubros específicos de inversión. Escalar estas iniciativas con participación activa de las CAR implica que se considere el mejoramiento de los procedimientos administrativos y jurídicos, considerando la comprensión de la temática por parte de técnicos, abogados y directivos.

Es paradójica la situación encontrada, dado que la posibilidad de implementar casos de PSAH resultó ser más una solicitud explícita de municipios e instituciones que de los actores locales. No obstante, durante su desarrollo, las condiciones para su implementación y sostenibilidad resultaron ser más propicias desde los actores locales que desde los municipios e instituciones.

El principio no todos los incentivos son aplicables en todos los contextos territoriales, puede parecer muy elemental, pero resultó clave para la exploración y fue quizá el más difícil de interiorizar por parte de las autoridades ambientales, considerando la inercia que cargan tendencias y modas por

Foto: Proyecto Biodiversidad FNC-GEF-PNUD

Escalar estas iniciativas con participación activa de las CAR implica que se considere el mejoramiento de los procedimientos administrativos y jurídicos, considerando la comprensión de la temática por parte de técnicos, abogados y directivos.

40 Arango, H; Fandiño O., MC ¿Es el Decreto 0953 de 2013 funcional para la implementación de esquemas de Pago por Servicios Ambientales en Colombia? Serie Documentos de Trabajo: elementos de política. Proyecto Incentivos a la Conservación. Fondo Patrimonio Natural. No. 10. Octubre 2013. <https://es.scribd.com/doc/175185927/Es-el-Decreto-0953-de-2013-funcional-para-la-implementacion-de-PSA-en-Colombia>





desarrollar cierto tipo de instrumentos, como los Pagos por Servicios Ambientales.

Así mismo, al inicio de algunos de los casos, se le buscó, por parte de los socios institucionales, imponer demasiadas metas y problemáticas a solucionar, que excedían en muchos casos el alcance y las posibilidades del instrumento frente a la solución de algunas problemáticas. Ilustración de ello, es por ejemplo pretender con el instrumento de PSAH solucionar una problemática de minería o de ocupación residencial en partes estratégicas de cuencas hidrográficas, donde no sería

factible competir con un incentivo para frenar tales tendencias, las cuales deben resolverse por medio de otras vías.

Así mismo, problemas relacionados con deslizamientos que obedecen a condiciones estructurales del terreno, no es factible generar una adicionalidad con las actividades de aislamiento o revegetalización que se realizan mediante un instrumento como el de PSAH. De nuevo, en este caso, se requieren medidas de otro orden, conforme a la dimensión de la problemática. En síntesis, debe estimarse la real contribución o la adicionalidad del

incentivo frente a determinada problemática, así como sus costos y eficiencia en relación con otras posibles herramientas de gestión de menor costo y mayor efectividad.

### **Con las empresas prestadoras del servicio del agua**

La situación más evidente y recurrente que se presentó en el desarrollo del PIC con los acueductos grandes<sup>[41]</sup>, fue la desconfianza en compartir información sobre los costos de tratamiento del agua. Conseguirla oficialmente tomó más de un semestre de gestión y en algunos casos finalmente no se logró obtener. Su entrega se facilitó cuando tuvieron claridad del enfoque del esquema tipo PSAH y evidenciaron su rol en él. La cuantificación del problema, asociado a los servicios ambientales relacionados con el agua, facilitó articular de manera directa a los acueductos como los usuarios principales afectados con tal problemática. Por otro lado, se encontró que

*La situación más evidente y recurrente que se presentó en el desarrollo del PIC con los acueductos grandes, fue la desconfianza en compartir información sobre los costos de tratamiento del agua.*

Foto: Carlos Andrés Ossa

41 Acueductos que abastecen a más de 400.000 personas.

el tamaño del acueducto fue determinante en la viabilidad de poderlos vincular como operadores de los esquemas tipo PSAH. Entre más grande el acueducto menos funcional para facilitar y operar un esquema tipo PSAH, puesto que sobre él recae el manejo, operación, canalización y monitoreo de la iniciativa, para lo cual se requieren ciertas

adaptaciones que no son viables en muchos casos para estas instituciones. Esta situación evidenciada con los acueductos grandes fue contraria a la encontrada con los acueductos pequeños que lograron adaptarse a condiciones, inclusive considerando cambio de estatutos, para lograr vincularse como operadores de los instrumentos tipo PSAH.

### **Con los empresarios**

El aprendizaje del relacionamiento con empresarios se obtuvo de la experiencia de la cuenca del río Cali, en cuyo caso fue claro el potencial de aporte de recursos por parte de los empresarios con destino a la asignación de incentivos a los productores en la parte alta de la cuenca.

Foto: Abdul Jiménez

*La cuantificación del problema asociado a los servicios ambientales relacionados con el agua facilitó articular de manera directa a los acueductos como los usuarios principales afectados con tal problemática.*



Invitar a los empresarios para hacer parte del esquema tipo PSAH en la cuenca del río Cali, exigió contar con una iniciativa clara, en marcha, con beneficios demostrables para ellos, información técnica sobre la problemática asociada a las pérdidas económicas y una propuesta de mecanismo transparente de manejo de recursos. En este sentido, se observa un importante camino recorrido y también grandes desafíos con miras a que este caso logre consolidar un mecanismo que gestione complementariamente en el territorio recursos públicos y privados para la conservación.

La experiencia en la cuenca del río Cali aportó a la transformación de patrones institucionales y planteó retos importantes para la generación de cambios en la política pública, puesto que vinculó a los privados mediante aportes, no como una donación, sino como un reconocimiento a su dependencia de los bienes y servicios ambientales. Este logro permitió trascender el tema de la tributación puesto que puso en discusión el valor que se paga de tasa por uso, reconociéndose por parte de estos actores que es marginal y muy baja comparada con los problemas a atender.

### ¡Si desea conocer más!

La Colección los Incentivos a la Conservación: una mirada desde la práctica, en su referencia temática, Los servicios ambientales hidrológicos, consta de cinco tomos en los cuales se da a conocer el detalle de los procesos y resultados relacionados con el diseño e implementación de algunos de los esquemas tipo PSAH desarrollados por el PIC, así como el enfoque y las orientaciones para el diseño e implementación de estos instrumentos, acompañado de una herramienta multimedia diseñada con la finalidad de apoyar a quienes trabajan en el medio rural y tienen interés en implementar un instrumento tipo PSAH en el territorio.

A continuación los links donde los puede consultar.

- Tomo 1.1. Enfoque y orientaciones para el diseño e implementación de instrumentos tipo PSAH. <http://goo.gl/c7ySqD>.
- Tomo 1.2. Compensaciones por servicios ambientales en la cuenca del río Cali. <http://goo.gl/rA9dTr>.
- Tomo 1.3. Compensaciones por servicios ambientales en el municipio de Junín. <http://goo.gl/RVAigX>.
- Tomo 1.4. Compensación por servicios ambientales hídricos –CSAH- en el sector productivo cafetero. Caso microcuenca Toro, Valle del Cauca. <http://goo.gl/PTpR88>.
- Tomo 1.5. Compensaciones por servicios ambientales en municipio Alcalá Maravélez. <http://goo.gl/PBpyoC>.

**Parte**

**2**

**Los incentivos a la conservación de servicios ambientales asociados a la biodiversidad y los bosques**



Foto: Franci Pabón

## Introducción

Los debates internacionales sobre la mitigación y adaptación al cambio climático han dinamizado en los últimos años las discusiones en torno a los beneficios que pueden derivarse de servicios ambientales asociados a los bosques, tales como el carbono y la biodiversidad, y cómo la aplicación de instrumentos como los incentivos y compensaciones asociados a estos servicios, pueden aportar a la conservación de los ecosistemas naturales, a la vez que al mejoramiento de la calidad de vida y la reducción de la pobreza de los habitantes de zonas altamente biodiversas.

Experiencias internacionales muestran cómo los países cada vez más se encuentran adecuando sus políticas y regulaciones internas para hacer realidad la aplicación de mecanismos de retribución por servicios ambientales asociados a los bosques. Países de la región como Perú y Ecuador, cuentan con programas nacionales<sup>[42]</sup>

42 En Perú, por ejemplo, se encuentra implementándose el Programa Nacional de Conservación de los Bosques para la Mitigación del Cambio Climático liderado por el Estado peruano con la asistencia técnica del Proyecto Conservación de Bosques Comunitarios, cuya población beneficiaria son las comunidades campesinas y nativas que viven en los bosques del país. En Ecuador el Programa Socio- Bosques también evidencia la apuesta del gobierno sobre sus zonas boscosas y la implementación de incentivos económicos para las poblaciones que habitan en ellas. Tomado del

de generación de incentivos (económicos y no económicos) basados en los servicios ambientales que generan los bosques y su biodiversidad, los cuales buscan beneficiar a las poblaciones locales que dependen directamente de ellos.

De otra parte, el mercado de servicios ambientales<sup>[43]</sup> para la biodiversidad y el carbono son aún incipientes, en comparación con otros como el relacionado con los servicios hidrológicos. Por ejemplo, Forest Trends reporta para el año 2011 que el mercado de carbono alcanzó transacciones anuales por un valor de US\$2.44.0 mil millones en comparación con el mercado de recursos hídricos que reportó US\$8.2 mil millones en 2012<sup>[44]</sup>. Esta dife-

Documento Conservando Bosques Comunitarios en el Perú. Proyecto CBC.

43 Para crear un mercado de servicios ambientales hay cuatro requisitos previos esenciales, la existencia de un bien o servicio cuantificable, compradores, vendedores y un mercado con sus normas y reglamento (tomado de Wunder, S. 2005. Pagos por servicios ambientales: principios básicos. Cifor Occasional Paper.

44 Tomado del Informe del Estado de los Mercados de Carbono Forestal, 2013. Fundación Natura en Alianza con Forest-Trends Initiative.

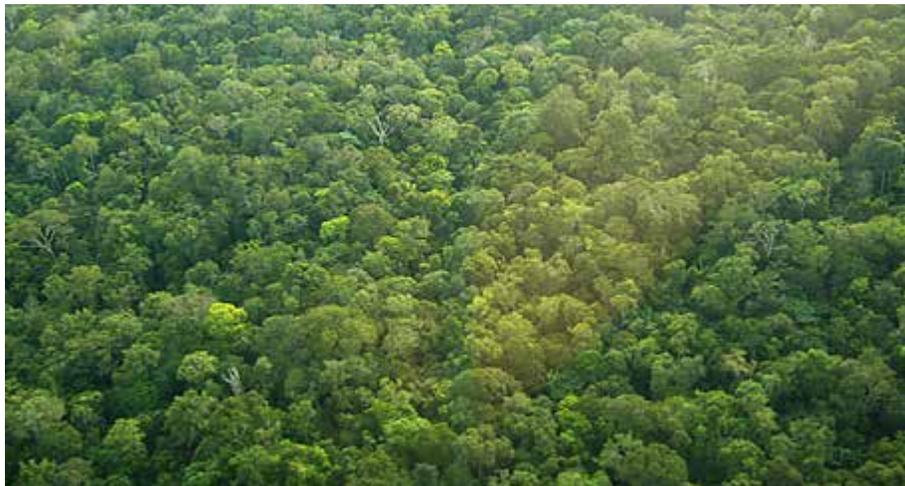


Foto: María Claudia Fandiño Orozco

*Experiencias internacionales muestran cómo los países cada vez más se encuentran adecuando sus políticas y regulaciones internas para hacer realidad la aplicación de mecanismos de retribución por servicios ambientales asociados a los bosques.*

Es así que en Colombia, las políticas y directrices que se vienen desarrollando en los últimos años, se han enfocado mayormente en plantear instrumentos de política para áreas intervenidas, principalmente en zonas andinas, donde el objetivo se enfoca en dar marcha atrás a los procesos de degradación ambiental, generados por las actividades económicas que han propiciado la pérdida de hábitats y la transformación de los ecosistemas.

Foto: María Teresa Palacios Lozano



rencia se debe en parte a que tanto el mercado del carbono como el de la biodiversidad, no cuentan aún con las condiciones necesarias para que éstos operen y se consoliden, ya que el bien activo o servicio es difícil de cuantificar, los vendedores no están aún bien definidos, no existen grandes compradores y no se han determinado las reglas de juego<sup>[45]</sup>.

45 Angelsen, A.; Brockhus, M.; Sunderlin, W.D and Verchot, L.V (eds) 2012 Analysing REDD+: Challenges and Choices, Cifor.

Estas tendencias globales que permean la situación nacional, apuntan a vincular el desarrollo de instrumentos de mercado con acciones de conservación que garanticen la generación de servicios ambientales, donde instrumentos tipo MDL y PSA cobran mayor vigencia.

Es así que en Colombia, las políticas y directrices que se vienen desarrollando en los últimos años, se han enfocado mayormente en plantear instrumentos

de política para áreas intervenidas, principalmente en zonas andinas, donde el objetivo se enfoca en dar marcha atrás a los procesos de degradación ambiental, generados por las actividades económicas que han propiciado la pérdida de hábitats y la transformación de los ecosistemas, con la consecuente disminución de los servicios ambientales asociados, y en menor medida a compensar las acciones de generación actual de servicios ambientales inherentes a los procesos de conservación. Como resultado de este enfoque, instrumentos como los PSA, han logrado avanzar un poco más en el país en términos metodológicos y conceptuales, mientras el desarrollo de incentivos a la conservación para zonas de alta biodiversidad y excelente estado de conservación, no tiene muchos avances a nivel nacional, lo cual es un aspecto crítico para fortalecer las acciones de conservación del país y las estrategias de sostenibilidad financiera de estas áreas.

En Colombia, las zonas de mayor riqueza biológica, como

son las regiones de la Amazonia y el Pacífico, presentan las poblaciones con mayores índices de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas del país<sup>[46]</sup>. Estas regiones, principalmente habitadas por pueblos indígenas y afrodescendientes, poseen, mediante titularidad colectiva, cerca del 56% de los bosques nacionales<sup>[47]</sup>, sin embargo, estos activos naturales no han sido reconocidos o recompensados por el Estado en su conjunto.

La marginalidad y pobreza de las poblaciones<sup>[48]</sup>, la falta de oportunidades y alternativas

46 Cepal y Patrimonio Natural. 2013 Amazonia Posible y Sostenible. Bogotá. [http://www.cepal.org/colombia/noticias/documentosde trabajo/2/49742/amazonia\\_posible\\_y\\_sostenible.pdf](http://www.cepal.org/colombia/noticias/documentosde trabajo/2/49742/amazonia_posible_y_sostenible.pdf)

47 Tomado del Informe “Estimación de las emisiones de dióxido de carbono generadas por deforestación durante el período 2005-2010. Ideam, 2010.

48 Al respecto, la Cepal, para el año 2012, reporta que para la región de la Amazonia todos los departamentos que la conforman tienen un alto índice de NBI superior al 40%. En la región del Pacífico, como ejemplo, la población del departamento del Chocó presenta 80% de NBI, lo que lo convierte en el departamento colombiano con más alto porcentaje de NBI. Tomado del libro “Atlas Socio Demográfico de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de Colombia. Cepal, 2012”.



En Colombia, las zonas de mayor riqueza biológica, como son las regiones de la Amazonia y el Pacífico, presentan las poblaciones con mayores índices de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas del país. Estas regiones, habitadas por pueblos indígenas y afrodescendientes, poseen mediante titularidad colectiva, cerca del 56% de los bosques nacionales. Sin embargo, estos activos naturales no han sido reconocidos o recompensados por el Estado en su conjunto.

Foto: María Teresa Palacios Lozano

económicas, así como otros factores asociados al conflicto social y armado presente en estas regiones<sup>[49]</sup>, ha obligado a muchas comunidades a utilizar insosteniblemente sus recursos naturales, buscando opciones rápidas para satisfacer sus necesidades básicas, como son la deforestación (por factores como la ganadería, el monocultivo, la extracción maderera) y la minería ilegal. Así mismo, diversidad de políticas secto-

49 Asociados al narcotráfico, principalmente.

riales de orden nacional (los motores de desarrollo) como las relacionadas con infraestructura, hidrocarburos y la minería, muestran una visión de desarrollo para estas regiones que en muchas ocasiones es contradictoria y opuesta con la conservación de esta riqueza natural.

Esto plantea un debate nacional y un reto para las estrategias de conservación del país, sobre cómo desarrollar instrumentos o mecanismos, económicos y no económicos, que aporten al

mejoramiento de la calidad de vida de estas poblaciones que hagan viable la conservación de estas áreas.

Esta sección busca mostrar de manera general el proceso llevado a cabo por el PIC en los diferentes ámbitos de gestión abordados para el desarrollo de los incentivos a la conservación de servicios ambientales asociados a la biodiversidad y los bosques, considerando la descripción y análisis de la

aproximación conceptual y metodológica llevada a cabo, los principales logros obtenidos, las lecciones aprendidas y los retos que se tienen para el desarrollo de este tipo de instrumentos en Colombia.

### Las preguntas a resolver

La principal pregunta que orientó el trabajo fue si estos contextos socioecosistémicos de la Amazonia y el Pacífico colombiano requieren de una intervención con enfoque occidental a través de instrumentos económicos que buscan crear mercados que monetizan la conservación y los servicios ecosistémicos, o si por el contrario, era necesario abordar estrategias basadas en incentivos o compensaciones con un enfoque más amplio que el económico y de mercado que permita responder de manera adecuada y pertinente a dichos contextos culturales y socioeconómicos.

En este sentido, interesaba desde el Proyecto explorar qué tipo de incentivos podrían ser

aplicables en estas zonas, qué metodologías podrían utilizarse, qué actores deberían involucrarse y especialmente, cómo desarrollarlos en contextos socioculturales tan particulares como éstos, los cuales están permeados por las cosmovisiones de quienes los habitan. Esto plantea un reto adicional desde los instrumentos económicos tradicionales, considerando la forma holística de valorar el territorio que no diferencia entre servicios ambientales o ecosistemas.

Así mismo, era de interés desde el Proyecto, y desde la misión de Patrimonio Natural, analizar cómo estos instrumentos pueden complementar y mejorar el manejo territorial que vienen realizando estas comunidades, generar opciones para el mejoramiento de sus condiciones de vida y dar viabilidad financiera a estos territorios.

Finalmente, otro de los aspectos que orientó el trabajo fue la generación de insumos que aporten al debate nacional respecto de las opciones que se

Foto: María Teresa Palacios Lozano

Desde el PIC se planteó el abordaje de estrategias basadas en incentivos o compensaciones con un enfoque más amplio que el económico y de mercado que permita responder de manera adecuada y pertinente a los contextos culturales y socio-económicos.



han planteado para estos territorios de la Amazonia y el Pacífico desde la visión desarrollista, frente a opciones alternativas que hagan viable el mantenimiento de los procesos de conservación en estas zonas.

### Qué se planteó desde el PIC para abordar el tema

Patrimonio Natural, en desarrollo de su misión institucional de llevar a cabo acciones que contribuyan a la sostenibilidad financiera de las áreas estratégicas para la conservación de la biodiversidad y los servicios ambientales, consideró en el segundo componente del PIC, la exploración y generación de condiciones para la aplicación de esquemas de incentivos y compensaciones asociados a los servicios ambientales que proveen los bosques y la biodiversidad, en especial en las regiones de la Amazonia y el Pacífico<sup>[50]</sup>. El trabajo se

50 El objetivo del componente 2 del PIC es: “desarrollar, conjuntamente con comunidades locales (en especial indígenas y afrodescendientes) y actores institucionales, metodologías, estrategias y acciones que contribuyan al fortalecimiento de sus capacidades para determinar la viabilidad y aplicación

enfocó en estas dos regiones, pues poseen unas características socioculturales de especial importancia, dado que en ellas habitan pueblos indígenas y afrodescendientes que viven y dependen del bosque y cuyos conocimientos y prácticas tradicionales de uso de la naturaleza han permitido su estado de conservación actual.

Para el logro de este propósito el PIC se propuso:

- Desarrollar experiencias piloto en estas regiones que arrojaran insumos sobre qué tipo de incentivos son pertinentes y aplicables en estas zonas; qué enfoque conceptual y metodológico podría utilizarse, qué actores deben involucrarse y especialmente, cómo llevarlos a cabo en contextos socioculturales tan particulares como éstos.
- Fortalecer la capacidad técnica, institucional y comunitaria en el conoci-

de esquemas de incentivos y/o compensaciones por servicios ambientales, con énfasis en biodiversidad, y como medidas de mitigación y/o adaptación del cambio climático.”



miento de esta temática y su aplicación en los contextos de la Amazonia y el Pacífico colombiano.

- Generar aportes al desarrollo nacional de políticas y directrices en la materia.

El desarrollo de estos aspectos implicó llevar a cabo acciones en diferentes ámbitos de gestión y de interlocución con una diversidad de actores. A nivel comunitario, con las organizaciones y comunidades participantes de las experiencias piloto, y a nivel regional y

Desde el PIC se propuso llevar a cabo experiencias piloto en la Amazonia y el Pacífico colombiano, que arrojaran insumos sobre qué tipo de incentivos son pertinentes y aplicables en estas zonas.

Foto: María Teresa Palacios Lozano

nacional, con las instituciones públicas, entes territoriales, organizaciones sociales e instituciones no gubernamentales con roles e intereses específicos en el desarrollo de la temática (figura 6).

### Las áreas piloto

Para el desarrollo de los casos piloto se seleccionaron tres áreas específicas, dos de ellas en la región de la Amazonia y una en el Pacífico (mapa 2). En la región del Pacífico, el golfo de Tribugá, en el departamento de Chocó, jurisdicción del Consejo

Comunitario los Riscuales y en la región de la Amazonia se seleccionó la zona del medio y bajo río Caquetá, departamento del Amazonas, específicamente el área traslapada entre el PNN Cahuinarí y la Asociación Indígena PANI. También, fue seleccionada el Área de Manejo Especial de la Macarena, que si bien no pertenece a territorios colectivos de grupos étnicos, se consideró desde el Proyecto relevante dado que se estaban dando importantes procesos de ordenamiento territorial y que el Gobierno Nacional la priorizó como área piloto para la implementación de iniciativas tempranas REDD+ (Reducción de Emisiones por Degradación y Deforestación) con comunidades campesinas. Desde el PIC se priorizaron estas áreas con el objetivo de fortalecer y complementar los procesos de ordenamiento territorial y las estrategias de conservación que Patrimonio Natural había venido apoyando previamente en estos territorios, especialmente desde el Programa Mosaicos

de Conservación<sup>[51]</sup>. Adicionalmente se seleccionaron por ser zonas con existencia de organizaciones comunitarias debidamente conformadas (consejos comunitarios, cabildos, asociaciones indígenas); por contar con una presencia institucional que favoreciera el apoyo y acompañamiento técnico de las CAR, Parques Nacionales, centros de investigación, y ONG; y por tener una problemática o conflicto socioambiental donde la aplicación de un esquema de incentivos pudiera contribuir a su solución.

### El fortalecimiento de capacidades

Con el ánimo de mejorar la información para la toma de decisiones de los actores interesados en implementar incentivos o compensaciones asociadas a los bosques y la biodiversidad, la línea de trabajo en fortalecimiento de capacidades planteó llevar a cabo un proceso orientado a mejorar la capacidad técnica

Figura 6

Objetivo general y líneas de trabajo del componente 2 del PIC

## OBJETIVO GENERAL

Desarrollar metodologías, estrategias y acciones que contribuyan al fortalecimiento de capacidades para determinar la viabilidad y aplicación de esquemas de incentivos y/o compensaciones por servicios ambientales, con énfasis en biodiversidad.

Implementación de casos piloto en la Amazonia y el Pacífico

Fortalecimiento de la capacidad técnica institucional y comunitaria

Aportes e insumos al desarrollo de políticas

51 Proyecto financiado por el GEF y ejecutado por Patrimonio Natural en el período 2007-2011.



**Mapa 2**  
Localización de las tres iniciativas piloto de incentivos a la conservación de servicios ambientales asociados a la biodiversidad y los bosques

PANAMÁ

VENEZUELA

ECUADOR

PERÚ

BRASIL

**CONVENCIONES**

■ Casos piloto servicios ambientales asociados a la biodiversidad y los bosques

Fuente: Patrimonio Natural, 2014



Con el ánimo de mejorar la información para la toma de decisiones de los actores interesados en implementar incentivos o compensaciones asociadas a los bosques y la biodiversidad, la línea de trabajo en fortalecimiento de capacidades planteó llevar a cabo un proceso orientado a mejorar la capacidad técnica de las organizaciones étnicas e instituciones regionales y nacionales en la temática.

Foto: Ángela Caro

de las organizaciones étnicas e instituciones regionales y nacionales en la temática.

En especial, se propuso fortalecer el conocimiento sobre el servicio ambiental de secuestro de carbono a través de la implementación del mecanismo REDD+. Para el desarrollo de esta línea, se contempló la realización de alianzas de trabajo con organizaciones de grupos

étnicos como la Organización Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana -Opiac, la Organización Indígena de la Cuenca Amazónica -Coica, el Proceso de Comunidades Negras -PCN y la Agenda Común Afrocolombiana. Así mismo, con instituciones como el MADS y organizaciones aliadas como el Fondo Mundial para la Naturaleza WWF- Colombia (del inglés World Wildlife Fund).

### **Los aportes al desarrollo de políticas**

Dado que en el país existe un vacío político y normativo para la implementación de incentivos asociados a la conservación de los bosques y la biodiversidad, se planteó el desarrollo de esta línea de trabajo con el fin de aportar insumos al proceso liderado por el MADS para la definición de la Estrategia Nacional REDD+ (ENREDD+ Colombia) y la estrategia para la Amazonia, mediante la generación de aportes técnicos a partir de las experiencias locales desarrolladas, así como mediante la promoción y facilitación de

espacios de diálogo entre el Gobierno Nacional y las organizaciones étnicas como la Mesa Indígena Amazónica Ambiental, y de la sociedad civil como la Mesa Nacional REDD.

### **Cómo se abordó el desarrollo de los incentivos a la conservación**

Tanto el enfoque como la aproximación conceptual y metodológica que se asumió desde el PIC para el desarrollo de los incentivos a la conservación de servicios ambientales asociados a la biodiversidad y los bosques se articula y desarrolla en función de la visión general de Patrimonio Natural para el desarrollo de los incentivos a la conservación, presentada al inicio de este libro. En esta sección se presenta el enfoque y los aspectos conceptuales y metodológicos más claves que se consideraron para su desarrollo en territorios colectivos de la Amazonia y el Pacífico, contenidos que a su vez se desarrollan ampliamente en el tomo 2.1

de la Colección los Incentivos a la Conservación: una mirada desde la práctica<sup>[52]</sup>.

### Adaptando el concepto de incentivos al contexto de los territorios colectivos

El punto de partida desde el Proyecto para el desarrollo de los incentivos a la conservación, asociados a la biodi-

52 Tomo 2.1. Incentivos a la conservación en territorios colectivos: planteamientos y aprendizajes para su aplicación en la Amazonia y el Pacífico colombiano. <http://goo.gl/8Ch0BU>

versidad y los bosques, fue avanzar hacia un entendimiento común con sus socios y beneficiarios locales sobre el concepto de “incentivos”. En el imaginario común de la población, y en especial en las áreas de intervención del Proyecto, un incentivo significa dinero o bonificación, lo cual según Rodríguez et. al. (2011)<sup>[53]</sup>, implica para este

53 Rodríguez Fernández, C.A.; Quiceno Mesa, M.P., Vargas Tovar, C. (Comp.) 2011. Incentivos a la conservación en territorios colectivos.

término una carga conceptual muy grande en este tipo de sociedades, pues genera mucha expectativa relativa al dinero, al asociarlo con épocas de bonanzas históricas que se tradujeron en dinero fácil con consecuencias nefastas para las comunidades.

Por otro lado, se encontró que el término “compensación” tenía una importante significación a nivel local, dadas las aspiraciones de las comunidades a ser retribuidas por sus muchos años de contribución a la conservación. La dificultad con esta acepción del término es que este tipo de compensaciones no se han generado a nivel nacional y difícilmente podrían implementarse sin decisiones de política pública que dispongan fuentes claras y continuas de financiamiento. Frente a esta situación de entrada con las comunidades, se generaron desde el Proyecto espacios de diálogo

Foto: Ángela Caro



Visión de algunas comunidades indígenas de la Amazonia colombiana. Tropenbos Internacional Colombia, Fondo Patrimonio Natural. Bogotá D.C., Colombia. <http://es.scribd.com/doc/68805733/Incentivos-a-la-Conservacion-en-territorios-colectivos>.

*El punto de partida desde el Proyecto para el desarrollo de los incentivos a la conservación, asociados a la biodiversidad y los bosques, fue avanzar hacia un entendimiento común con sus socios y beneficiarios locales sobre el concepto de “incentivos”.*



Foto: María Teresa Palacios Lozano

*El concepto de incentivos a la conservación que se maneja fue el de mecanismos, instrumentos o herramientas que, de una parte se disponen a motivar a un conjunto de actores para generar cambios de comportamiento de manera que sus actividades sean favorables a la conservación de la biodiversidad y la provisión de servicios ambientales; y de otra a reconocer a manera de compensación sus esfuerzos en pro de las acciones de conservación.*

e intercambio, sobre estos conceptos lográndose llegar a un entendimiento común, en el cual el término "incentivo a la conservación" se asociaría a las diversas maneras de hacer una compensación a las comunidades por los beneficios que pueden derivarse de la conservación en sus territorios.

Así pues, se manejó el concepto de incentivos a la conservación como mecanismos, instrumentos o herramientas que, de una parte se disponen a motivar a un conjunto de actores para generar cambios de comportamiento de manera que sus actividades sean favorables a la conservación de la biodiversidad y la provisión de servicios ambientales; y de otra a reconocer a manera de compensación sus esfuerzos en pro de las acciones de conservación. Bajo esta significación de los incentivos no sólo lo económico prima, sino otros elementos como el mejoramiento de las condiciones de vida y el bienestar de las comunidades que dependen del bosque y su biodiversidad. Este acuerdo

conceptual básico permitió en todos los casos piloto construir un mejor entendimiento acerca de los objetivos que perseguía el Proyecto y en ese sentido la posibilidad de avanzar bajo ese entendimiento común.

### **El enfoque: el incentivo lo construye la gente**

Para determinar la forma en que se debían enfocar y llevar a cabo los procesos de exploración y diseño de los incentivos, fue fundamental el reconocimiento y la valoración del contexto social, económico e institucional de las áreas, que en este caso, la consideración del aspecto cultural fue decisiva, tratándose de territorios de comunidades indígenas y afrodescendientes.

El Proyecto asumió la suficiente flexibilidad para adaptarse a las condiciones particulares de estos territorios e incluso, mantener abierta la posibilidad de llegar después de la exploración a recomendar un “escenario cero” donde la opción más conveniente podría ser la de no emprender acción alguna relacionada con la aplicación de un incentivo.

Partiendo de esta premisa, el enfoque que mantuvo el Proyecto fue que el diseño de los incentivos a la conservación se nutriría del conocimiento local, considerando a su vez los intereses, anhelos y percepciones de las comunidades. Por esta razón el eje metodológico del trabajo consistió en la generación de espacios y medios para facilitar la participación del mayor número de personas, familias y miembros de las comunidades, no sólo de los líderes o representantes organizativos, con miras a construir un lenguaje común que fomentara el diálogo, la reflexión y la retroalimentación entre el conocimiento técnico dado por los miembros del equipo del PIC y el conocimiento local. Esto permitió dar vida y sentido a las propuestas haciéndolas más acordes a los contextos. A continuación se presentan otros aspectos que hicieron parte del enfoque y las orientaciones generales a nivel conceptual y metodológico para el desarrollo de los incentivos a la conservación en el Amazonas y el Pacífico<sup>[54]</sup>:



- Articulación y complementariedad con procesos de ordenamiento territorial.
- Fortalecimiento de la Gobernanza.
- Fortalecimiento de capacidades a nivel comunitario, técnico e institucional.
- El respeto por el conocimiento - aprender en doble vía.
- Desarrollo experimental y adaptativo de metodologías.

*El enfoque que mantuvo el Proyecto fue que el diseño de los incentivos a la conservación se nutriría del conocimiento local, considerando a su vez los intereses, anhelos y percepciones de las comunidades.*

**Foto:** Héctor Arsenio Tavera Escobar

54 Estos principios de trabajo se comentan de manera detallada en el tomo 2.1 de la colección los Incentivos a la Conservación: una mirada desde

- Construcción de alianzas sólidas.
- Coherencia con políticas nacionales y regionales.

**Participación, fortalecimiento de capacidades y gobernanza local: un eje transversal en toda la propuesta metodológica**

Considerando los vacíos de información existentes en torno al desarrollo de incentivos a la conservación, y considerando la necesidad de mejorar los

procesos de toma de decisiones de los actores interesados en desarrollar este tipo de instrumentos, se consideró necesario avanzar en un proceso de fortalecimiento de capacidades en distintos niveles: local, regional y nacional. En el nivel local, el desarrollo de los casos piloto buscó en un inicio mejorar la información de las comunidades en relación con esta temática y posteriormente, a través de la implementación de

la ruta metodológica, ir fortaleciendo su capacidad para asumir el portafolio de incentivos propuesto, lo cual implicó fortalecer su institucionalidad, sus instrumentos de planificación territorial, y sus procesos y procedimientos administrativos, entre otros.

A nivel regional y nacional, se priorizó a las organizaciones de segundo nivel para el fortalecimiento en su conocimiento



Foto: María Teresa Palacios Lozano

La participación, el fortalecimiento de capacidades y la gobernanza local fueron los ejes transversales de la propuesta metodológica para el diseño y desarrollo de los incentivos a la conservación.

sobre la temática, propiciando la construcción de su visión propia frente a los distintos tipos de incentivos y mejorando su capacidad de relacionamiento con las instituciones públicas regionales y nacionales para llegar a acuerdos en torno a la aplicación de estos mecanismos.

En particular, para el caso Macarena, dado el proceso que se estaba llevando a cabo

durante los años 2011 y 2012 para la construcción de la Estrategia Nacional REDD+, este proceso se orientó a fortalecer la capacidad de los líderes de las organizaciones regionales y nacionales de comunidades indígenas y negras para participar en este proceso.

El tomo 2.5. de la Colección los Incentivos a la Conservación: una mirada desde la práctica, presenta en toda su exten-

sión los desarrollos del PIC en cuanto a este eje transversal de fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias<sup>[55]</sup>.

### **La ruta metodológica y el proceso comunitario**

Bajo el principio de flexibilidad y

55 Tomo 2.5. Fortaleciendo capacidades locales para el desarrollo de incentivos a la conservación de servicios ambientales asociados a la biodiversidad y los bosques. <http://goo.gl/03cFgR>.



Foto: Ángela Caro

A nivel regional y nacional, se priorizó a las organizaciones de segundo nivel para el fortalecimiento en su conocimiento sobre la temática, propiciando la construcción de su visión propia frente a los distintos tipos de incentivos y mejorando su capacidad de relacionamiento con las instituciones públicas regionales y nacionales para llegar a acuerdos en torno a la aplicación de estos mecanismos.

adaptación se planteó una ruta metodológica, no necesariamente de abordaje lineal, para abordar los aspectos técnicos inherentes al desarrollo de los incentivos. La aplicación de esta ruta en lo local tuvo variaciones de acuerdo al contexto de cada una de las experiencias piloto y la dinámica de participación de las comunidades, pero en términos

generales y a diferentes grados de profundización se abordaron los aspectos técnicos que se muestran en la **figura 7**.

Por otro lado, la puesta en marcha de la ruta metodológica implicó unos momentos de gestión local e institucional, a partir de los cuales se reveló la diversidad de los contextos socioecossisté-

micos propios a las comunidades y la consecuente necesidad de adaptación del proceso metodológico. No obstante, se destacan en común la vivencia de los siguientes momentos de gestión (**figura 8**):

- La generación de acuerdos y concertación con las comunidades.
- El proceso de planificación comunitaria.
- La definición de arreglos institucionales.
- La negociación de fuentes de financiación.
- El seguimiento y evaluación de los acuerdos.

La acción paralela entre los aspectos técnicos de la ruta metodológica y los mencionados momentos de gestión que acompañaron el proceso comunitario se consideran por tanto vías fundamentales para el desarrollo de los esquemas de incentivos. A continuación se detallan los aspectos técnicos abordados dentro de la ruta metodológica y los momentos que hicieron parte de los procesos de la gestión



comunitaria e institucional para el desarrollo de los incentivos en las diferentes áreas de trabajo.

**Sobre los aspectos técnicos de la ruta metodológica**

Cada una de las fases técnicas contempla a su vez un conjunto de acciones que buscan generar de manera articulada, entre el conocimiento occidental y el comunitario, la información de soporte a la toma de decisiones desde las fases de diagnóstico hasta los momentos de evaluación, los cuales se amplían a continuación (figura 9):

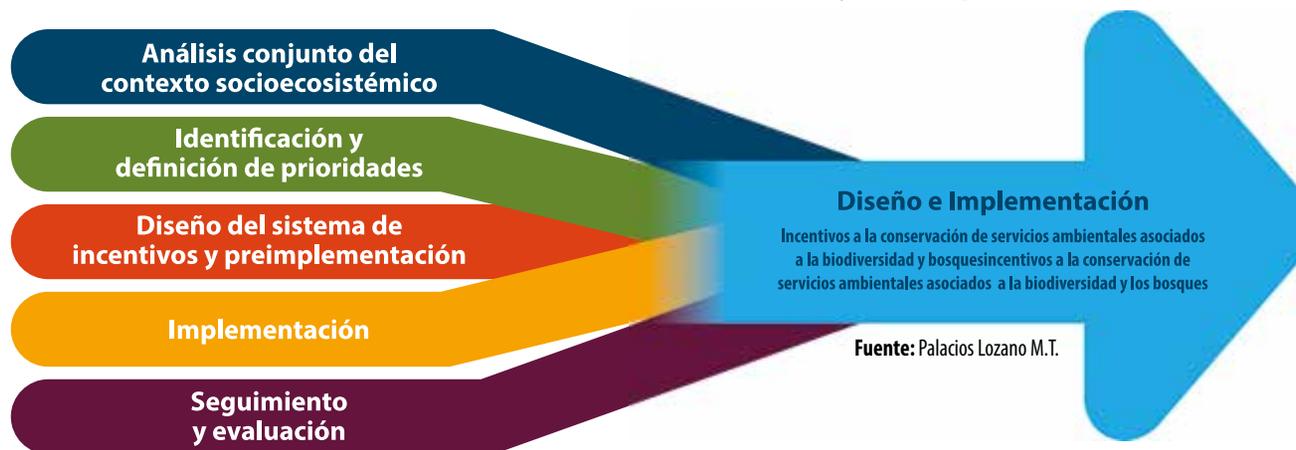
**Análisis conjunto del contexto socioecosistémico.**

Para emprender el proceso es necesario el conocimiento de las condiciones políticas, económicas, ecológicas y socioculturales de contexto. De esta manera la primera acción abordó la comprensión del marco político y normativo y del contexto socioeconómico e institucional.

En cuanto al marco político y normativo se realizó un análisis por parte del equipo técnico del

**Figura 7**

Ruta metodológica para el diseño e implementación de incentivos a la conservación de servicios ambientales asociados a la biodiversidad y los bosques.



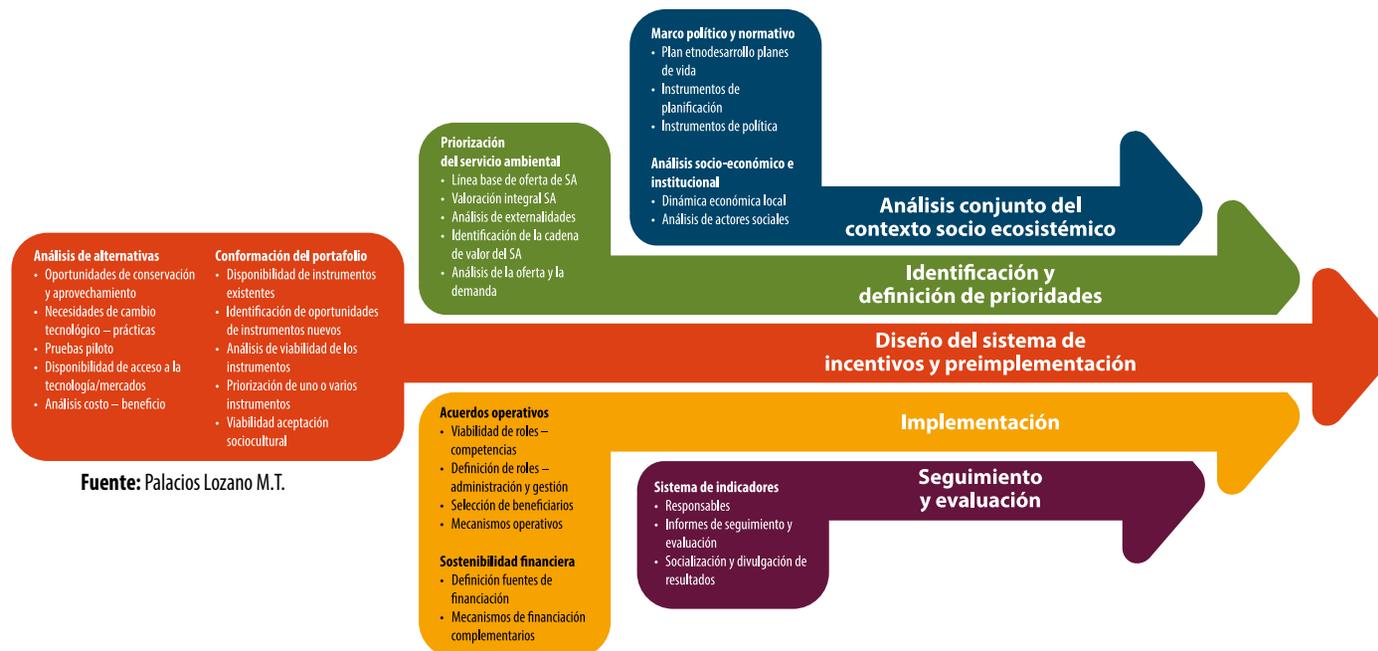
**Figura 8**

Momentos de gestión del proceso comunitario y ruta metodológica.



**Figura 9**

**Aspectos técnicos de la ruta metodológica para el diseño e implementación de incentivos a la conservación de servicios ambientales asociados a la biodiversidad y los bosques.**



Fuente: Palacios Lozano M.T.

PIC y se socializó con las comunidades, las políticas, planes y programas, instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, así como los planes de vida o planes de etnodesarrollo. Los resultados de esta revisión permitieron aclarar y concretar los derroteros que se fijaron para cada región.

Con el análisis socio-econó-

mico e institucional se buscó entender las dinámicas socio-económicas locales y regionales, las particularidades propias y los entendimientos locales respecto a la calidad de vida, la seguridad alimentaria y otros aspectos ligados a la economía local.

Con base en diagnósticos previos y a través de diferentes herramientas metodológicas

participativas, se profundizó en entender en detalle la dinámica económica de cada localidad, conociendo con mayor precisión las necesidades de las familias y las alternativas que podrían contribuir a disminuir algunas de sus carencias.

En cuanto al análisis institucional y de actores, no en todos los casos abordados en la misma

profundidad, permitió entender competencias y roles de cada una de las instituciones formales o informales y su relación con las decisiones sobre el uso de los recursos de la biodiversidad y las intervenciones en el medio ambiente, así como otras acciones de incidencia en los procesos propios a las comunidades.

#### Identificación y definición de prioridades

A partir de la línea base de conocimiento sobre los servi-

cios ambientales de la zona o región de estudio recopilada por el equipo técnico, se realizaron ejercicios participativos que permitieron identificar y priorizar aquellos servicios que desde la percepción étnica y comunitaria se constituyen en oportunidades o presentan algún nivel de problemática o amenaza, sobre el cual focalizar la identificación del incentivo o del sistema de incentivos.

Si bien en algunos casos, el

enfoque de servicios ambientales fue acogido fácilmente de manera bilateral por los actores institucionales y étnicos, en casos como el indígena en el Amazonas implicó una aproximación diferencial, dada la mayor integridad con la cual se concibe el territorio de manera holística y donde su fragmentación a través de recursos resulta distorsionante para esta cosmovisión. Con el ejercicio de valoración integral de servicios ambientales se eviden-

*A partir de la línea base de conocimiento sobre los servicios ambientales de la región de estudio recopilada por el equipo técnico, se realizaron ejercicios participativos que permitieron identificar y priorizar los servicios desde la percepción étnica y comunitaria, sobre los cuales focalizar la identificación del incentivo o del sistema de incentivos.*

Foto: María Claudia Fandiño Orozco



La fase de diseño del sistema de incentivos y preimplementación para cada uno de los casos tardó aproximadamente un año. Llegar a la definición del portafolio implicó el análisis de alternativas para responder a las prioridades identificadas y posteriormente fueron fundamentales las acciones de preimplementación, pues permitieron la validación a través de pruebas piloto con la participación de las comunidades.

Foto: María Teresa Palacios Lozano

ciaron valoraciones culturales y espirituales sobre los elementos que el territorio y la naturaleza proveen, claves para determinar el tipo de incentivo requerido en dicho contexto.

### Diseño del sistema de incentivos y preimplementación

La fase de diseño del sistema de incentivos y preimplementación para cada uno de los casos tardó aproximadamente un año. Ésta abordó la identificación de uno o un conjunto de incentivos propiamente dichos que conformarían el portafolio o sistema de incentivos, los cuales habrían de expresarse a través de mecanismos, herramientas o cualquier instrumento de política con potencialidad de contribuir en la solución de la problemática o en el afianzamiento de la oportunidad priorizada en torno al o los servicios ambientales seleccionados.

Llegar a la definición del portafolio implicó el análisis de alternativas para responder a las prioridades identificadas. Dicho análisis incluyó investigación en



aspectos técnicos o la exploración frente a las denominadas alternativas productivas con estudios técnicos complementarios; así mismo, fueron fundamentales las acciones de preimplementación, pues permitieron la validación a través de pruebas piloto con la participación de las comunidades. Una vez estudiadas y puestas a prueba las opciones, se procedió a identificar el conjunto de instrumentos que conformarían el sistema de incentivos, para lo cual fue necesario especificar las herramientas, los mecanismos,

la institucionalidad requerida, la proyección de los costos, entre otros aspectos.

### Implementación

Como se ha mencionado, no todos los casos llegaron al mismo grado de avance. En los casos en que se pasó del diseño a la implementación, se procedió a generar los acuerdos operativos específicos para la puesta en marcha del conjunto de acciones previstas, fijados en planes operativos. Los planes van desde la definición de acciones, metas, productos esperados

conforme a los aspectos propios a la comunidad y sus sistemas organizativos, y la definición de responsabilidades de cada una de las partes involucradas.

En otros casos se identificaron apuestas con requerimientos de gestión mayores para la sostenibilidad y apropiación de los procesos. Así mismo, en la mayor parte de los casos, la cuantificación económica del sistema de incentivos identi-

cado mostró la necesidad de gestionar fuentes y mecanismos de financiación complementarios a la financiación apoyada desde el PIC. Es por ello que como parte del fortalecimiento institucional y local, se propiciaron espacios para la interlocución con instancias de financiamiento y el apoyo a la gestión de las estrategias financieras identificadas.

#### Seguimiento y evaluación

Si bien al finalizar el PIC no en todos los casos piloto se llegó a este momento, se identificó como determinante definir las vías para el seguimiento y evaluación de los resultados y el impacto de las acciones tanto en sus aspectos ecológicos como sociales y económicos.

#### Sobre los momentos de gestión del proceso comunitario

Como se mencionó, los procesos tuvieron elementos comunes en materia de gestión comunitaria e institucional, acordes a los contextos socioecosistémicos particulares, dentro de los cuales se destacan en mayor detalle:

#### Acuerdos y concertación local

Si bien Patrimonio Natural ya tenía un relacionamiento previo basado en la confianza con la mayoría de organizaciones comunitarias elegidas para los casos piloto, el inicio de las acciones del PIC implicó abrir un nuevo diálogo con las organizaciones representativas en torno al objetivo del Proyecto, los resultados esperados y sobre



Foto: María Claudia Fandiño Orozco

En la mayor parte de los casos la cuantificación económica del sistema de incentivos identificado mostró la necesidad de gestionar fuentes y mecanismos de financiación complementarios a la financiación apoyada desde el PIC.

Foto: Ángela Caro

Desde la entrada del Proyecto a las regiones, se generaron acuerdos tanto con las entidades públicas y ONG que participan en el proceso, como con las organizaciones comunitarias.

#### Página 133

En cada uno de los casos piloto se acordó realizar un proceso de planificación de las acciones que se iban a implementar anualmente para explorar e identificar el tipo de incentivo que mejor aplicara a la región de acuerdo a su contexto.

todo, como ya se mencionó, al concepto mismo de incentivos y su percepción local. Para ello, se acudió a las instancias y procesos para la toma de decisiones establecidos en el interior de las organizaciones, como las asambleas generales.

Cabe resaltar que estos acuerdos no se dan únicamente para formalizar el inicio del trabajo, sino que pueden darse como apoyo transversal a todo el proceso. En

los casos desarrollados, desde la entrada del Proyecto a las regiones, se generaron acuerdos tanto con las entidades públicas y ONG que participan en el proceso, como con las organizaciones comunitarias.

#### Planificación comunitaria

En cada uno de los casos piloto se acordó realizar un proceso de planificación de las acciones que se iban a implementar anualmente para explorar e identificar el tipo de incentivo que mejor aplicara a la región de acuerdo a su contexto. Dependiendo del contexto local y étnico, la planificación se realizó con las instancias de toma de decisiones y en algunos casos, se complementó con acciones de divulgación en cada una de las comunidades.

#### Arreglos institucionales

En cada zona piloto el PIC reconoció desde el inicio la existencia de un conjunto de actores que se constituyeron en socios del proceso. De esta manera, a lo largo del Proyecto la institucionalidad se fue fortaleciendo con la generación de arreglos interinstitucionales, no

sólo de base comunitaria, sino de alianzas con otros actores tanto públicos como privados y ONG, las cuales apoyaron de manera especial la fase de diseño e implementación.

#### Negociación de las fuentes de financiación

El reto principal de cualquiera de estas iniciativas emprendidas es sin lugar a dudas la sostenibilidad de la misma. Esto implica no sólo la garantía a futuro de la permanencia de las acciones adoptadas a lo largo del PIC, sino la complementación de las fuentes de financiación que aseguren los recursos necesarios para el desarrollo de las acciones que quedaron en sus fases incipientes o cuya proyección sobrepasaba la temporalidad del PIC.

#### Seguimiento y evaluación de acuerdos

Al igual que el momento de inicio y desarrollo del PIC implicó la generación de acuerdos comunitarios e institucionales, se identificó como oportuno el seguimiento y la evaluación conjunta de los acuerdos generados.





Foto: Héctor Arsenio Tavera Escobar

## Logros

El proceso llevado a cabo por el PIC generó importantes logros para el desarrollo de la temática de incentivos a la conservación asociados a los servicios ambientales que proveen los bosques y la biodiversidad, en zonas de la Amazonia y el Pacífico colombiano. Dichos resultados se presentan a continuación agrupados en los principales aspectos que hicieron parte del enfoque de intervención: I) el desarrollo de incentivos y la generación de alternativas de ingresos, II) aportes a la conservación y a los procesos de ordenamiento territorial de las áreas piloto, III) el fortalecimiento de la gobernanza local, IV) los desarrollos conceptuales y metodológicos en la materia, V) el fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias, VI) la consolidación de instancias interinstitucionales y VII) los aportes al desarrollo de políticas en la materia. Los últimos dos aspectos se detallan más adelante en la parte tres de este capítulo.

Cabe resaltar que en esta sección los logros se presentan de manera sintética y agregada. No obstante el contenido detallado del desarrollo de los casos piloto, así como el proceso de fortalecimiento de capacidades y los aportes al desarrollo de política se presentan en los tomos 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 y 3.2 de la Colección los Incentivos a la Conservación: una mirada desde la práctica.

### **El desarrollo de incentivos y la generación de condiciones para implementar alternativas de generación de ingresos**

Tres áreas piloto que suman un total 652.000 hectáreas de bosque húmedo tropical en la Amazonia y el Pacífico cuentan con un portafolio de incentivos a la conservación de los servicios ambientales asociados a la biodiversidad y los

Foto: John Bejarano

Tres áreas piloto que suman un total 652.000 hectáreas de bosque húmedo tropical en la Amazonia y el Pacífico cuentan con un portafolio de incentivos a la conservación de los servicios ambientales asociados a la biodiversidad y los bosques, debidamente apropiado por las organizaciones de base comunitaria.



bosques, debidamente apropiado por las organizaciones de base comunitaria. Dentro de las categorías planteadas al comienzo de este documento, estos desarrollos comprenden incentivos a la conservación de áreas naturales, incentivos al cambio tecnológico, e incentivos al aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos de la biodiversidad.



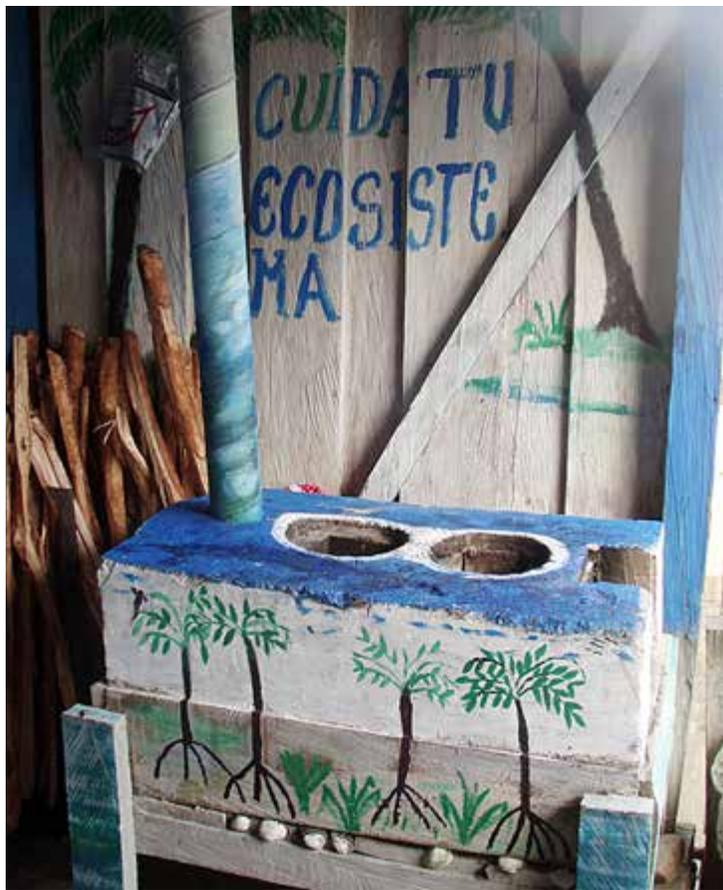
A excepción del caso Pacífico, estos procesos no alcanzaron a llegar a la fase de implementación propiamente dicha de los incentivos, en su mayoría debido a factores externos como la minería ilegal y el conflicto armado. No obstante, se dieron importantes avances a través de las actividades de prueba de los procesos de diseño de los incentivos, las cuales fueron consideradas como una fase inicial de puesta en marcha de tales esquemas, mediante la cual se logró avanzar en las condiciones de viabilidad necesarias para su posterior implementación. Esto se traduce entre otros, en el nivel de apropiación social con el que cuentan los actores que participaron del proceso y en las gestiones y acuerdos institucionales realizados para su continuidad y sostenibilidad.

Durante los años de trabajo del PIC se beneficiaron directamente de los procesos para el desarrollo de los incentivos alrededor de 600 personas. Una vez se entrede lleno a su implementación se estima que se beneficiarán alrededor de 2.000 personas.

#### **Incentivos al cambio tecnológico**

El sistema de incentivos a la adopción de alternativas energéticas al consumo de leña se adelantó con la comunidad afrocolombiana del territorio colectivo Los Riscales, en la ensenada de Utría. En la fase de exploración, se identificó que la principal amenaza a la provisión de los servicios ambientales de la región es la destrucción del manglar y la tala de bosques para la provisión de combustible para la cocción de alimentos. Tal es así que en el marco del Plan de Etnodesarrollo, instrumento de planificación comunitaria de Los Riscales, y demás estrategias de conservación en curso como el plan de manejo de manglar y el plan de aprovechamiento forestal, se observó pertinente el desarrollo de incentivos para promover su aplicación.

De esta manera, y con miras a la solución integral de la problemática identificada, el sistema de incentivos planteado para la región consideró el desarrollo de varios aspectos interrelacionados: I) la adopción de alter-



*El sistema de incentivos planteado para la región del Pacífico consideró el desarrollo de varios aspectos interrelacionados: I) la adopción de alternativas energéticas al consumo de leña; II) el manejo y la recuperación de especies forestales leñosas y maderables de interés; III) la generación de alternativas económicas basadas en el aprovechamiento sostenible de productos maderables del bosque como opción a las actividades de comercialización de leña de la comunidad; y IV) la preservación de áreas de bosque y manglar.*

**Fotos:** María Teresa Palacios Lozano

nativas energéticas al consumo de leña; II) el manejo y la recuperación de especies forestales leñosas y maderables de interés; III) la generación de alternativas económicas basadas en el aprovechamiento sostenible de productos maderables del bosque como opción a las actividades de comercialización de leña de la comunidad; y IV) la preservación de áreas de bosque y manglar. El sistema de incentivos propuesto contempló también el fortalecimiento de la gobernanza del Consejo Comunitario los Riscales, en especial en relación con su institucionalidad y sus procesos administrativos y de gestión.

La fase de diseño y actividades de prueba o pre implementación consistió en el diseño e implementación de 100 fogones ahorradores de leña; la construcción de 5 viveros y la siembra de 32 hectáreas con especies leñeras; el fortalecimiento de la cadena de valor de la vainilla a través de la generación de un protocolo de aprovechamiento de la vainilla, como producto promisorio identificado; la declaración y apropiación social de un



área de conservación de 24.000 hectáreas de bosque húmedo y la recuperación de 9 hectáreas de manglar.

Es de resaltar que algunas de estas actividades tuvieron resultados que desalentaron en un primer momento el interés de la comunidad. Por ejemplo, cuando se construyeron los primeros fogones ahorradores de leña se presentaron fallas por el tipo de material que se utilizó, lo cual generó daños estructurales en los fogones. Sin embargo, la gente entendió que era un proceso que tenía que darse y rápidamente se buscaron soluciones conjuntas entre los consultores y las personas de las comunidades que lograron subsanar la dificultad. Las demás actividades

de inicio de la implementación se llevaron a cabo sin dificultades y resultaron en logros importantes que marcaron la señal de viabilidad para la implementación del sistema de incentivos propuesto.

### **Incentivos a la conservación de áreas naturales**

La iniciativa de implementación temprana REDD+ se desarrolló con la comunidad campesina de Agrogüejar en la región del Área de Manejo Especial de la Macarena- AMEM. Esta región cuenta con una de las mayores tasas de deforestación del país y por interés del gobierno, en cabeza del MADS y de Parques Nacionales, se propuso adelantar acciones que disminuyeran los procesos de deforestación y degradación de esta área y que los desarrollos en esta zona aportaran insumos al desarrollo de la Estrategia Nacional REDD+.

De esta manera, el sistema de incentivos para la región estuvo orientado a diseñar un Proyecto REDD+ que aportara a evaluar el potencial de contribución de este mecanismo al

ordenamiento ambiental del territorio, a la reducción de los niveles de deforestación de los bosques, al mejoramiento de los ingresos económicos percibidos por las familias ubicadas en las zonas con función amortiguadora del PNN Sierra de la Macarena y a través de todo lo anterior, reducir presiones antrópicas en el interior de esta área protegida.

La fase de diseño y actividades de prueba o preimplementación consistió en la elaboración del Documento de Diseño de Proyecto (PDD), proceso

mediante el cual se logró avanzar en la construcción conjunta con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam, de un escenario de referencia regional; el análisis de causas y agentes de deforestación en la zona; el análisis de costos de oportunidad de la implementación de un Proyecto REDD en la región, y el análisis de los contenidos de carbono a través del establecimiento de 15 parcelas temporales, el cual arrojó que la zona tiene un potencial de captura de carbono de 124 toneladas de carbono por hectárea.



Foto: Viviana Zamora

*La iniciativa de implementación temprana REDD+ se desarrolló con la comunidad campesina de Agrogüejar en la región del Área de Manejo Especial de la Macarena-AMEM, región que cuenta con una de las mayores tasas de deforestación del país.*



*Paralelamente se generaron las condiciones para la implementación de actividades que aportan a la reducción de la deforestación en la región, tal como la actividad apícola, para lo cual se realizó un estudio de prefactibilidad y la generación de espacios para que la comunidad se organizara para llevar a cabo esta actividad.*

**Foto:** Jaime Castellanos

Paralelamente se generaron las condiciones para la implementación de actividades que aportan a la reducción de la deforestación en la región, tal como la actividad apícola, para lo cual se realizó un estudio de prefactibilidad y la generación de espacios para que la comunidad se organizara para llevar a cabo esta actividad. Todas estas acciones estuvieron enmarcadas por un proceso de fortalecimiento de la Asociación Agrogüejar en cuanto a su estructura organizativa y de gestión.

Las actividades de implementación de este caso, se vieron afectadas, dado que en el segundo año de trabajo se presentaron acciones asociadas al conflicto armado que obligaron a Parques Nacionales a parar sus actividades en la zona.

#### **Incentivos al aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos de la biodiversidad**

Se desarrolló el sistema de incentivos para el fortalecimiento del ecoturismo y de las cadenas de valor de dos espe-

cies promisorias: el Seje y el Camu-camu, adelantado con la comunidad indígena del territorio colectivo PANI en el bajo Caquetá, en la zona del Régimen Especial de Manejo, que corresponde al área traslapada entre el PNN Cahuinarí y la Asociación Indígena PANI.

Esta área cuenta con un excelente estado de conservación, en gran parte gracias a las prácticas sostenibles y conocimientos tradicionales que el pueblo Bora- Miraña tiene sobre el manejo de la naturaleza. No obstante, en los últimos años la falta de alternativas de ingresos está haciendo que la comunidad busque opciones rápidas como son la minería ilegal para satisfacer sus necesidades básicas, causando graves daños al ecosistema. De otra parte, dado que existe un régimen especial de manejo entre el PNN Cahuinarí y el PANI, se evidenció aún más la necesidad de establecer mecanismos financieros que contribuyan a fortalecer las condiciones de sostenibilidad que exige el mantenimiento de este territorio.

El diseño del sistema de incentivos para esta región se orientó a la exploración de alternativas económicas basadas en la belleza paisajista a través del ecoturismo; y en los productos no maderables del bosque, como son los ingredientes naturales con potencial para la industria cosmética y farmacéutica. Así mismo, se contempló la creación de un mecanismo financiero para el área y como componente transversal el fortalecimiento de la gobernanza local a través de la construcción del plan de vida, el fortalecimiento en los procesos administrativos y de gestión del PANI, así como el fortalecimiento de sus instituciones de gobierno propias.

Como resultado de las actividades de prueba o preimplementación del sistema de incentivos se cuenta con: I) Una propuesta de ecoturismo avalada por las autoridades indígenas y Parques Nacionales, junto con un aprestamiento inicial de condiciones para su implementación; II) Estudios de prefactibilidad para la comercialización del Seje y el Asaí, y actividades de fortaleci-

miento de la cadena de valor de estos ingredientes con al menos un escenario para la comercialización de estos productos en el departamento del Amazonas; III) El Plan de Vida formulado y apropiado por las autoridades y comunidades del PANI y su correspondiente ejercicio de planeación comunitaria para la puesta en marcha del Plan, gestionado por las autoridades de la Asociación; IV) Un mecanismo financiero para el área avalado y apropiado por Parques Nacionales y las autoridades del PANI.

La última fase de desarrollo de las actividades se vio afectada por la coyuntura de la entrada de balsas de minería ilegal al PNN Cahuinarí en el año 2013, lo cual hizo que se pararan por ocho meses las acciones del Proyecto en la zona, las cuales fueron retomadas cuando se superó la crisis en el 2014.

### **El fortalecimiento de los procesos de ordenamiento territorial de las áreas piloto**

Los portafolios de incentivos a la conservación, adelantados para los casos piloto, han comple-



*El diseño del sistema de incentivos para la Amazonia se orientó a la exploración de alternativas económicas basadas en la belleza paisajista a través del ecoturismo; y en los productos no maderables del bosque, como son los ingredientes naturales con potencial para la industria cosmética y farmacéutica. Se realizaron estudios de prefactibilidad para la comercialización del Seje y el Asaí, y actividades de fortalecimiento de la cadena de valor de estos ingredientes con al menos un escenario para la comercialización de estos productos en el departamento del Amazonas.*

Foto: Juan Gabriel Soler



*La última fase de desarrollo de las actividades se vio afectada por la coyuntura de la entrada de balsas de minería ilegal al PNN Cahuinarí en el año 2013, lo cual hizo que se pararan por ocho meses las acciones del Proyecto en la zona, las cuales fueron retomadas cuando se superó la crisis en el 2014.*

Foto: María Claudia Fandiño Orozco

mentado instrumentos de planificación territorial, tales como las estrategias económicas y financieras de los planes de manejo del Parque Nacional Cahuinarí y el Plan de Ordenamiento Territorial del PNN Sierra de la Macarena en su zona amortiguadora del Sector Güejar-Cafre.

Así mismo, se fortalecieron tres instrumentos de planificación territorial comunitaria donde se contemplan estrategias de conservación: el Plan de Vida de la organización indígena PANI y el Plan de Etnodesarrollo del Consejo Mayor los Riscuales.

Adicionalmente se fortaleció la aplicación de otras estrategias de conservación apoyadas por ONG, como son los planes integrales de manejo de manglar apoyado por la Fundación Marviva en el territorio de Los Riscuales.

### **El fortalecimiento de la gobernanza local**

Las organizaciones PANI, Los Riscuales y Agrogüejar han fortalecido su gobernanza a través de la consolidación y desarrollo de sus instrumentos propios de planificación y la adecuación de sus estructuras internas. Para el caso del PANI se destaca la

modificación de su estructura interna mediante la creación de nuevos grupos de trabajo: el de medio ambiente y de gestión. Así mismo, estas organizaciones se fortalecieron en el manejo administrativo y financiero de recursos, así como en sus procedimientos de gestión y administración.

De otra parte, los líderes y autoridades del PANI, de Los Riscuales y de Agrogüejar se fortalecieron en el conocimiento de la temática de incentivos a la conservación de los servicios ambientales asociados a los bosques y la biodiversidad. Este proceso de fortalecimiento en doble vía se evidencia entre otros en la incorporación del conocimiento tradicional asociado al manejo de recursos naturales en los diseños de los portafolios de incentivos propuestos para las distintas áreas de trabajo.

**Los desarrollos conceptuales y metodológicos para diseño de incentivos a la conservación de los bosques y la biodiversidad**



Foto: Viviana Zamora

Los portafolios de incentivos a la conservación adelantados para los casos piloto han complementado instrumentos de planificación territorial, tales como las estrategias económicas y financieras de los planes de manejo del Parque Nacional Cahuinarí y el Plan de Ordenamiento Territorial del PNN Sierra de la Macarena en su zona amortiguadora del Sector Güejar-Cafre.



Se cuenta con una metodología participativa probada para el diseño de incentivos a la conservación de los servicios ambientales asociados a la biodiversidad y los bosques, así como con metodologías novedosas para la valoración cualitativa de servicios ambientales en comunidades indígenas.

La ruta metodológica aplicada en el desarrollo del caso piloto en Macarena derivó importantes lecciones, aprendidas para la

implementación de Proyectos REDD+ en la región de la Amazonia-Orinoquia, especialmente en zonas con fuertes procesos de colonización. Estos resultados aportan insumos al desarrollo de la Estrategia Nacional REDD+, específicamente a nivel de la definición de la estrategia subnacional REDD+ para la Amazonia.

**El fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias**

Se logró diseñar y adelantar una completa estrategia de fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias para la región de la Amazonia y el Pacífico colombiano, mediante la cual se proporcionó información base en relación con los servicios ambientales que proveen los bosques y la biodiversidad y con los instrumentos financieros aplicables como el mecanismo REDD+. Así mismo, se logró un acercamiento e intercambio con las organizaciones regionales y locales de grupos étnicos en torno a este tema que derivó en la construcción de una visión propia de estas comunidades en torno al desarrollo de la temática en sus territorios<sup>[56]</sup>.

### Lecciones aprendidas

El resultado grueso de la apuesta de explorar la aplicación de incentivos a la conservación de la biodiversidad y los bosques demuestra que se requieren

*Se logró diseñar y adelantar una completa estrategia de fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias para la región de la Amazonia y el Pacífico colombiano, mediante la cual se proporcionó información base en relación con los servicios ambientales que proveen los bosques y la biodiversidad y con los instrumentos financieros aplicables como el mecanismo REDD+.*

Foto: Ángela Caro

56 Tomo 2.5. Fortaleciendo capacidades locales para el desarrollo de incentivos a la conservación de servicios ambientales asociados a la biodiversidad y los bosques. <http://goo.gl/03cFgR>.

abordar muchos aspectos para que éstos puedan ser realmente aplicables y pertinentes en territorios colectivos de comunidades étnicas y de comunidades campesinas. Como se mencionó al inicio, la principal motivación del Proyecto en relación con la implementación de incentivos y compensaciones en territorios con una alta biodiversidad y habitados por grupo étnicos, fue sustentar la pertinencia o no de desarrollar este tipo de instrumentos en estos contextos.

En esta medida, los mayores resultados del proceso no solo lo constituyen haber adelantado los sistemas de incentivos como tal en cada región, sino haber puesto a prueba las hipótesis de trabajo sobre la pertinencia y el cómo de estos desarrollos, a través de la aplicación del enfoque conceptual y metodológico propuesto para ello.

A través de una serie de talleres y conversatorios realizados con los socios y beneficiarios del Proyecto, así como de la información obtenida del proceso de sistematización llevado a cabo,

se pudieron extraer un conjunto de reflexiones y lecciones aprendidas alrededor de los diferentes ejes del trabajo, es decir, el técnico-metodológico, el socioeconómico, el institucional-político y el operativo-logístico. A continuación las más relevantes:

- **Más que incentivos económicos, se requiere un portafolio de instrumentos que contribuyan a mejorar las condiciones de vida en zonas**

**con un alto grado de marginalidad y pobreza y con una alta dependencia de los recursos naturales**, como son las regiones de la Amazonia y el Pacífico. Es importante que el desarrollo de incentivos a la conservación en estas regiones se enmarque en una estrategia más integral que apunte al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes. Esto puede hacerse a través de la generación de alterna-

Foto: Jaime Castellanos

A través de una serie de talleres, conversatorios realizados con los socios y beneficiarios del Proyecto, así como de la información obtenida del proceso de sistematización llevado a cabo, se pudieron extraer un conjunto de reflexiones y lecciones aprendidas alrededor de los diferentes ejes del trabajo.



tivas de ingresos basadas en los servicios ambientales (como es el ecoturismo o los ingredientes naturales), y de manera complementaria a través de iniciativas que contribuyan al bienestar de la población tales como la dotación en infraestructura para agua potable, manejo de aguas residuales, manejo de basuras, mejoramiento de vivienda y otros.

El hecho de que las comunidades cuenten con mejores condiciones en su vida cotidiana, favorece a la vez su propio interés por permanecer en su territorio y mantener sus prácticas ancestrales, frente al desarrollo de actividades extractivas, distantes de su cosmovisión, pero que se convierten en parte de su "rebusque" por satisfacer sus necesidades.

En este sentido, es claro que un solo incentivo no resuelve las problemáticas socioambientales para estas regiones. En su lugar, se



requiere de un portafolio de instrumentos que se articulen entre sí y que respondan a los contextos socioculturales de estas áreas. Es deseable que este paquete de incentivos se articule a políticas de orden regional y nacional.

- **Es importante reconocer y aceptar las nuevas realidades socioculturales de las comunidades indígenas y afro, frente al paradigma de la conservación en territorios colectivos (étnicos).** Por décadas se ha reconocido el buen estado de conservación de los bosques que se encuentran titulados a comunidades indígenas y negras, gracias a los conocimientos y prácticas tradicionales sobre los recursos naturales que

estas poblaciones han venido ejerciendo en los territorios. No obstante, cada vez se encuentran más evidencias que las nuevas dinámicas socioculturales y económicas de estos pueblos, así como los cambios en sus estructuras sociales tradicionales han producido un debilitamiento en su relacionamiento con la naturaleza. Como lo menciona Rodríguez et.al. (2011): "Lo cultural sigue siendo un elemento de fuerza importante en la relación existente entre el hombre y su medio, pero lo económico ha venido cobrando fuerza creciente como determinante de esa relación. Las nuevas generaciones pareciera que alarmantemente vienen asignando mayor peso a lo econó-

*Es importante reconocer y aceptar las nuevas realidades socioculturales de las comunidades indígenas y afro, frente al paradigma de la conservación en territorios colectivos (étnicos).*

Foto: María Teresa Palacios Lozano



*Las nuevas generaciones pareciera que alarmantemente vienen asignando mayor peso a lo económico que a lo cultural, bien sea porque la tradición cultural ha venido pasando a un segundo plano o porque la adopción de comportamientos y formas de vida más dependientes de elementos de afuera, es cada vez con más énfasis asociado con la satisfacción de necesidades y generación de bienestar.*

Foto: María Claudia Fandiño Orozco

mico que a lo cultural, bien sea porque la tradición cultural ha venido pasando a un segundo plano o porque la adopción de comportamientos y formas de vida más dependientes de elementos de afuera, es cada vez con más énfasis asociado con la satisfacción de necesidades y generación de bienestar.”

En este sentido, las débiles economías locales no pueden dar respuesta a estos requerimientos, lo que hace que se

aumente la presión sobre los recursos naturales produciendo procesos de deterioro y degradación sobre los bosques y ecosistemas por parte de las mismas comunidades.

A lo largo del desarrollo del Proyecto y en el relacionamiento con las comunidades se evidenció esta situación, por lo cual durante el proceso de desarrollo de los incentivos a la conservación resultó importante reconocer estas nuevas realidades socioculturales de las comunidades indígenas y afro, y contemplar estrategias para hacer instrumentos más viables y acordes a los contextos actuales de estas poblaciones.

- **Superar la carga del concepto “incentivo” y llegar a acuerdos conceptuales básicos fue primordial para avanzar en el trabajo.** Uno de los principales retos del Proyecto fue lograr un entendimiento común con sus socios y beneficiarios

locales sobre el concepto de “incentivos” más allá de la asociación exclusiva con el dinero. Esto permitió avanzar en la exploración de estos instrumentos, considerando diversas maneras de hacer una compensación a las comunidades por los beneficios que pueden derivarse de la conservación en sus territorios, no solo en términos económicos sino en relación con el mejoramiento de las condiciones de vida y el bienestar de las comunidades que dependen del bosque y su biodiversidad.

- **La elección de los incentivos a partir de la lectura del contexto y la incorporación de la visión local, fue una de las grandes fortalezas de la aproximación metodológica** empleada para la identificación de los posibles tipos de incentivos a desarrollar en las áreas de trabajo. Llevar a cabo el proceso de la mano con los propios habitantes de los territorios fue de gran valor, ya que son ellos quienes realmente conocen su región,

sus necesidades y aspiraciones, aspectos básicos a tener en cuenta para el diseño de incentivos pertinentes y viables a los contextos específicos. Es un error entrar a una región con una predeterminación respecto del instrumento a promover, en tanto que como ya se ha mencionado, no todos los incentivos (e.g. PSA, REDD+) son aplicables en todos los contextos.

- **El “escenario cero” siempre debe ser una opción a considerar como fruto de la fase de exploración para desarrollar instrumentos económicos en contextos socioculturales como los de la Amazonia y el Pacífico.** En todos los casos abordados fue claro desde el comienzo que uno de los escenarios posibles a identificar era el “escenario cero”, es decir el escenario donde se identificara como no necesaria ninguna intervención, bien sea porque las condiciones locales socioecosistémicas denoten una estabilidad, o porque simplemente la comunidad dentro

de su cultura y tradición no lo considerara pertinente. Así mismo, el “escenario cero” debe incluir la consideración de frenar cualquier acción durante el proceso que por alguna circunstancia se identifique como generadora de conflictos<sup>57</sup>. En este tipo de casos, el abordaje metodológico consideró los respectivos ajustes en el camino e incluso la posibilidad de detener determinadas acciones que se observaron contraproducentes para el proceso.

- **El fortalecimiento de la gobernanza local, uno de los ejes que demarcó la viabilidad de la implementación concreta en campo de los incentivos.** En las experiencias desarrolladas, el fortalecimiento de la gobernanza local fue un pilar fundamental, permanente y continuo del trabajo llevado a cabo con las comunidades. Lo anterior partió

57 Al respecto, el desarrollo de las iniciativas denotó por ejemplo que, en algunos casos cuando se pretende llevar a cabo una actividad o estrategia particular, con beneficiarios directos para solo algunos miembros de la comunidad, esta situación puede motivar desacuerdos internos.



del entendimiento de la necesidad de contar con organizaciones comunitarias sólidas que reflejen una definición clara de sus horizontes de planificación territorial, y que tengan procesos de toma de decisiones claros y transparentes, condiciones fundamentales para hacer viable la negociación y aplicación de cualquier esquema de incentivos o compensaciones y el correspondiente relacionamiento con las instituciones y demás actores externos involucrados.

*La elección de los incentivos a partir de la lectura del contexto y la incorporación de la visión local, fue una de las grandes fortalezas de la aproximación metodológica empleada para la identificación de los posibles tipos de incentivos a desarrollar en las áreas de trabajo.*

Foto: Juan Gabriel Soler

- **Las alianzas interinstitucionales y la articulación con políticas y programas regionales y nacionales, condiciones clave para generar mayores opciones para la continuidad de los incentivos.** El desarrollo de las experiencias evidenció que la generación de alianzas con los entes territoriales e instituciones locales es fundamental para promover condiciones que puedan dar mayor sostenibilidad o continuidad a los incentivos a la conservación desarrollados

con las comunidades, tanto en términos financieros como del apoyo técnico e institucional requerido para que los instrumentos puedan mantenerse en el tiempo más allá de la vigencia del Proyecto.

Así mismo, fue valiosa la gestión realizada en torno a la articulación de estas iniciativas a marcos de política y programas que se tenga previsto desarrollar desde los gobiernos locales o regionales a través de sus

planes de gobierno, o por el Gobierno Nacional a través de sus políticas sectoriales.

- **El relacionamiento previo con las comunidades y el entendimiento de sus dinámicas y ritmos locales son aspectos clave a tener en cuenta para la proyección del alcance de los desarrollos en el marco de un proyecto.** Patrimonio Natural contaba con alianzas de trabajo de varios años atrás con las comunidades indígenas y afro en las áreas seleccionadas



Foto: María Teresa Palacios Lozano

*El desarrollo de las experiencias evidenció que la generación de alianzas con los entes territoriales e instituciones locales es fundamental para promover condiciones que puedan dar mayor sostenibilidad o continuidad a los incentivos a la conservación desarrollados con las comunidades.*

por el Proyecto. Esto sin duda constituyó un aspecto clave para el desarrollo de los incentivos, ya que estos instrumentos fueron percibidos como una oportunidad de complemento a los procesos de ordenamiento territorial y estrategias locales de conservación que se venían llevando a cabo. En este sentido cobraron sentido para los procesos de las comunidades y no como un fin en sí mismos. No obstante lo anterior, fue importante reconocer y adaptar el ritmo de trabajo a los tiempos, espacios y dinámicas locales propias, lo cual fue de vital importancia, pero a su vez tomó un tiempo mayor de lo previsto por el Proyecto.

- **Las exigencias asociadas a la operación y la logística de los proyectos en campo en estas regiones es una consideración clave que puede condicionar en gran medida el éxito o fracaso de las actividades propuestas.** La operación de actividades en la Amazonia y

el Pacífico, se caracteriza por tener altos costos asociados al transporte y la gasolina, lo cual eleva en gran parte el presupuesto de los proyectos.

El galón de gasolina duplica su precio respecto al resto de regiones del país y en la mayoría de los casos para llegar a estas regiones los tiquetes aéreos, así como el alquiler de medios de transporte, ya sea fluvial o marítimo, son escasos y costosos. Este es un factor a tener en cuenta para la realización de los proyectos o programas en la región de la Amazonia y el Pacífico, y en especial para el diseño de incentivos o compensaciones para estas regiones, puesto que una de las mayores dificultades puede ser la entrada de insumos y la salida de productos con valor agregado por parte de las comunidades.

- **Las capacidades de las comunidades para la administración y manejo de recursos es un factor crítico para lograr una mayor autogestión de las organizaciones y por ende una mayor autonomía financiera.** De manera general las organizaciones indígenas y afrocolombianas de base comunitaria, como son los consejos de comunidades negras y las asociaciones indígenas, tienen una baja capacidad en cuanto a la administración de recursos, en especial con los recursos que pertenecen a la “colectividad” por ejemplo, las transferencias

Foto: María Teresa Palacios Lozano

El relacionamiento previo con las comunidades y el entendimiento de sus dinámicas y ritmos locales son aspectos clave a tener en cuenta para la proyección del alcance de los desarrollos en el marco de un proyecto.



del sistema general de participación para el caso indígena. Este es un aspecto a fortalecer de manera prioritaria, en especial si se busca un manejo directo de los incentivos o las compensaciones por parte de las comunidades y dado que la ejecución directa de los proyectos por parte de las mismas organizaciones comunitarias requiere de procesos y procedimientos claros y transparentes que

den confianza tanto para los financiadores como para las mismas comunidades.

- **Contar con el acompañamiento de instituciones locales conocidas y de confianza de las comunidades es favorable para el éxito y consolidación de los procesos.** La labor de estas instituciones es de gran relevancia en términos de la facilitación y apoyo que pueden prestar a los procesos

comunitarios. En los últimos años las ONG que trabajan en estas regiones de la Amazonia y el Pacífico se han especializado en temas como derechos humanos, fortalecimiento de la gobernanza y asuntos medioambientales, siendo pocas las instituciones que han incorporado la temática de la economía ambiental dentro de sus misiones.

### ¡Si desea conocer más!

La Colección los Incentivos a la Conservación: una mirada desde la práctica, en su referencia temática, Los servicios ambientales asociados a la biodiversidad y los bosques, consta de cinco tomos en los cuales se da a conocer el detalle de los procesos y resultados relacionados con el diseño e implementación los esquemas de incentivos a la conservación, asociados a la biodiversidad y los bosques, desarrollados por el PIC, que puede consultar en los siguientes links:

- Tomo 2.1. Incentivos a la conservación en territorios colectivos: planteamientos y aprendizajes de su aplicación en la Amazonia y el Pacífico. <http://goo.gl/8Ch0BU>.
- Tomo 2.2. Incentivos a la conservación en el Amazonas: recorriendo caminos para la gobernanza local y la

viabilidad de la conservación en la Amazonia colombiana. <http://goo.gl/VTthP6>.

- Tomo 2.3. Sembrando y construyendo un mejor vivir: un sistema de incentivos a la adopción de alternativas energéticas en el Golfo de Tribugá, Pacífico colombiano. <http://goo.gl/JjkVqy>.
- Tomo 2.4. Aproximación a la implementación de una iniciativa temprana REDD en el sector Güejar-Cafre, Área de Manejo Especial de la Macarena. <http://goo.gl/rdXyg8>.
- Tomo 2.5. Fortaleciendo capacidades locales para el desarrollo de incentivos a la conservación de servicios ambientales asociados a la biodiversidad y los bosques. <http://goo.gl/O3cFgR>.

## INCENTIVOS TIPO PSAH



**16 casos en marcha y dos en diseño de esquemas tipo PSAH, ubicados en ocho departamentos del país.**



**1.123 hectáreas en acuerdos de conservación con aplicación directa de incentivos a los productores.**



**292 familias beneficiadas con los esquemas de incentivos tipo PSAH.**



**28 alianzas institucionales, sectoriales y comunitarias firmadas para intervenir en el territorio.**



**914 personas entre técnicos, profesionales, actores líderes locales y productores involucrados en procesos de fortalecimiento de capacidades.**



**Alrededor del 41% de los recursos fueron aportadas en efectivo por los actores públicos y sociales participantes de los esquemas.**

## INCENTIVOS A LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y LOS BOSQUES

**Tres casos en marcha de incentivos a la conservación de servicios ambientales asociados a la biodiversidad y los bosques con comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas.**

**652.000 hectáreas de bosque húmedo tropical en la Amazonia y el Pacífico cuentan con un portafolio de incentivos asociados a la conservación de servicios ambientales que proveen los bosques.**

**600 personas beneficiadas directamente y un potencial de 2.000 más, cuando se implemente la totalidad de los incentivos propuestos.**

**10 alianzas institucionales y comunitarias firmadas para intervenir en el territorio.**

**836 personas entre técnicos, profesionales, líderes locales y comunidades involucrados en procesos de fortalecimiento de capacidades.**

**Alrededor del 30% de los recursos fueron aportados en especie por los actores públicos y sociales participantes de los esquemas.**



# Parte

# 3



Foto: María Teresa Palacios Lozano

**Condiciones políticas, financieras  
e institucionales para el desarrollo  
y continuidad de los incentivos a la  
conservación**

## Introducción

Uno de los retos más importantes para el desarrollo de instrumentos como los incentivos a la conservación, es su continuidad en el tiempo sin depender de la financiación ni del impulso de iniciativas externas como este Proyecto. Teniéndose claro este desafío desde la formulación misma del PIC, se contempló como estrategia transversal la gestión para el desarrollo de condiciones políticas, financieras e institucionales que favorecieran la continuidad de las experiencias piloto desarrolladas por el Proyecto y en general, que contribuyeran al escalamiento de los incentivos a la conservación a nivel nacional.

Para Patrimonio Natural este trabajo revistió gran importancia por cuanto la búsqueda de tales condiciones apunta directamente al cumplimiento de su misión institucional de promover entornos más favorables para la sostenibilidad y continuidad de los instrumentos y mecanismos dirigidos a fortalecer la financiación de la conservación de

la biodiversidad y los servicios ambientales asociados.

Procurar la incorporación de recursos más estables en el tiempo, implica abordar un enfoque hacia la sostenibilidad financiera que va más allá de la búsqueda y consecución de recursos económicos, a la promoción de un estado de gestión interinstitucional e intersectorial que combina elementos de solidez institucional, solidez financiera y coherencia técnica, dada esta última principalmente a través de marcos de política instrumentados que permeen de manera armónica y coherente el desarrollo de planes y proyectos.

Este trabajo contempló un esfuerzo considerable de gestión que se encaminó a involucrar desde el inicio a los actores que se consideró tenían un papel preponderante en el desarrollo de los incentivos en los diferentes planos de gestión del Proyecto, buscando la apropiación institucional de los procesos desde su inicio, tal que posteriormente se pudieran dar

mayores garantías en cuanto a la efectividad y la continuidad de las intervenciones, así como disminuir el riesgo de la dependencia económica de los incentivos aplicados con recursos temporales, como pueden ser los de este Proyecto. Con esta articulación, se buscó promover los arreglos institucionales, el respaldo político, la apropiación de los esquemas por parte de los actores y las bases técnicas requeridas para dar viabilidad y continuidad de los instrumentos.

Foto: María Teresa Palacios Lozano

*El PIC contempló en su tercer componente abordar elementos que contribuyeran a generar condiciones de continuidad política, financiera e institucional de los esquemas de incentivos implementados por el PIC, así como de la temática en general a nivel nacional.*



Adicionalmente a la gestión propia para la continuidad de los mecanismos de incentivos desarrollados por el PIC, se trabajó en los ámbitos regional y nacional desarrollando propuestas para la toma de decisiones de política ambiental y sectorial que contribuyeran a la financiación sostenible de las áreas naturales de importancia estratégica en la provisión de servicios ambientales. Así mismo, se adelantaron propuestas de instrumentos

y mecanismos económicos y financieros, tanto ambientales como sectoriales, para lograr mayores recursos y más estabilidad para la conservación de las áreas naturales y la biodiversidad, procurándose a su vez el fortalecimiento institucional para la apropiación y liderazgo de las iniciativas a nivel nacional.

Las experiencias de estos cuatro años de trabajo evidencian un entorno político, financiero e

institucional muy incipiente y en algunos aspectos poco favorable para el desarrollo de incentivos a la conservación que realmente contribuyan en forma estable y sistemática al mantenimiento de la biodiversidad y sus servicios ambientales, así como al bienestar de las poblaciones que habitan estas áreas.

Este capítulo se dirige a presentar los análisis y la gestión llevada a cabo desde el PIC, buscando

Foto: María Claudia Fandiño Orozco

*Este trabajo contempló un esfuerzo considerable de gestión que se encaminó a involucrar desde el inicio a los actores que se consideró tenían un papel preponderante en el desarrollo de los incentivos en los diferentes planos de gestión del Proyecto.*



contribuir a generar condiciones de solidez política, financiera, e institucional, considerados desde Patrimonio Natural como los determinantes para lograr la continuidad y sostenibilidad de los incentivos a la conservación. Se recogen los resultados alcanzados y las lecciones aprendidas en los ámbitos local, en cuanto a la continuidad de los esquemas desarrollados por el Proyecto y a nivel regional y nacional, lo referente a los procesos de aportes en políticas, instrumentos y mecanismos económicos y financieros, así como en cuanto al fortalecimiento institucional.

### Qué se planteó desde el PIC para abordar el tema

El PIC contempló en su tercer componente abordar elementos que contribuyeran a generar condiciones de continuidad política, financiera e institucional de los esquemas de incentivos implementados por el PIC, así como de la temática en general a nivel nacional.

En el plano nacional se planteó un trabajo en política, enfocado en el desarrollo de propuestas que contribuyeran a la definición de políticas e instrumentos ambientales o sectoriales que propicien la relación entre la conservación y la valoración de la provisión de los servicios ambientales. Al respecto, se propuso aportar en los procesos

de definición de los campos de política ambiental más estrechamente relacionados con la temática de incentivos a la conservación, entre los cuales se destacan la Estrategia Nacional de Pagos por Servicios Ambientales, la Estrategia Nacional REDD, la Estrategia Financiera del Sinap y la Estrategia para la sostenibilidad financiera de la Amazonia colombiana. Así mismo, buscando la corresponsabilidad de los sectores de desarrollo como principales beneficiarios y usuarios de los servicios ambientales, se estableció la necesidad de llevar a cabo un trabajo de gestión intersectorial, buscando que al menos dos sectores contaran con instrumentos de política que permitieran la concurrencia de recursos que favorezcan la conservación y la provisión de dichos servicios.

En cuanto a las condiciones de continuidad financiera y escalamiento de los incentivos a escala nacional, se planteó el reto de explorar la creación de un fondo nacional o mecanismo equivalente de



Foto: María Claudia Fandiño Orozco

*Se trabajó en los ámbitos regional y nacional desarrollando propuestas para la toma de decisiones de política ambiental y sectorial que contribuyeran a la financiación sostenible de las áreas naturales de importancia estratégica en la provisión de servicios ambientales.*



*A nivel regional se propuso el desarrollo de estrategias financieras para la sostenibilidad de los sistemas regionales y departamentales de áreas protegidas-Siraps/Sidaps, con el objeto de articular la aplicación de los diversos instrumentos económicos y financieros existentes en las regiones, promoviendo el desarrollo de una línea de trabajo en incentivos por servicios ambientales.*

Foto: María Claudia Fandiño Orozco

recursos concurrentes para el financiamiento de experiencias de incentivos por servicios ambientales locales y globales. Por su parte, a nivel regional se propuso el desarrollo de estrategias financieras para la sostenibilidad de los sistemas regionales y departamentales de áreas protegidas- Siraps/Sidaps, con el objeto de articular la aplicación de los diversos instrumentos econó-

micos y financieros existentes en las regiones, promoviendo el desarrollo de una línea de trabajo en incentivos por servicios ambientales.

En relación con las condiciones de continuidad institucional se planteó el establecimiento y fortalecimiento de instancias del orden nacional, regional y/o local para el intercambio y articulación interinstitucional en torno a la temática. En este sentido, se plantearon dos prioridades: el apoyo a la continuidad y el fortalecimiento de la mesa financiera<sup>[58]</sup> del Plan de Acción del Sistema Nacional del Áreas Protegidas - PA-Sinap y el apoyo a la creación y estructuración de la Mesa REDD conformada por organizaciones no gubernamentales con el objeto de aportar al desarrollo de estrategias, políticas, planes y proyectos REDD en el país.

Por su parte, para la generación

58 Esta mesa fue conformada en el marco del Memorando de Entendimiento de Áreas Protegidas con el objetivo de favorecer la coordinación interinstitucional en el manejo de la financiación de las áreas protegidas y de sus zonas aledañas.

de condiciones de sostenibilidad de los esquemas de incentivos a la conservación desarrollados por el PIC se planteó un trabajo de gestión hacia la consolidación de alianzas institucionales, comunitarias y sectoriales, tanto a nivel público como privado, con el objetivo de lograr la articulación de las instituciones presentes en cada área donde se adelantaron los esquemas. Para esto, el reto propuesto fue la generación de los arreglos necesarios para hacer viables y sostenibles los esquemas en el tiempo, para de tal manera avanzar en la dirección de lograr los cambios y los procesos de conservación requeridos para la recuperación de los ecosistemas que proveen los servicios ambientales.

### **Cómo se abordó la búsqueda de la continuidad de los incentivos**

***Asumiendo una visión integral de la sostenibilidad financiera como fundamento para la continuidad de los incentivos a la conservación***

Tanto el enfoque como la aproximación conceptual que se asumió desde el PIC para la búsqueda de condiciones de continuidad de los incentivos, se articuló y desarrolló en función de la visión general de Patrimonio Natural respecto de la sostenibilidad financiera.

Desde la creación de Patrimonio Natural en el año 2006 se cuenta con un planteamiento básico sobre lo que el Fondo interpreta y contribuye a desarrollar en términos de la sostenibilidad financiera del Sinap y en general en relación con la financiación de la conservación de la biodiversidad y de sus servicios ambientales<sup>[59]</sup>. Para el Fondo, la sostenibilidad

59 El cumplimiento de la misión de FPN abarca un amplio espectro de ámbitos de gestión territorial e institucional, que incluyen: el apoyo a la financiación de las instituciones (entidades y organizaciones), los territorios y de las comunidades relacionadas con las siguientes áreas: el Sistema de Parques Nacionales Naturales; las áreas protegidas adquiridas por las corporaciones autónomas regionales, los departamentos, los municipios y la sociedad civil; el manejo del territorio aledaño a las áreas en conservación; la gestión en áreas de cuencas asociadas a la conservación del agua para el abastecimiento de las poblaciones y la actividad productiva; corredores de conservación de la biodiversidad o de importancia para el cumplimiento de los objetivos de conservación; y los territorios de indígenas y afrodescendientes que estas poblaciones estimen de importancia ecológica y de conservación.

financiera va más allá de la estructuración y operación de esquemas de financiación, a un estado de gestión interinstitucional e intersectorial propicio para la continuidad de las intervenciones que combina los siguientes elementos o determinantes (**figura 10**):

- Solidez institucional de las entidades y organizaciones involucradas en la gestión de estos temas, en forma que se optimice la búsqueda y el uso de los recursos de financiación;
- Coherencia técnica en la estructuración de la relación entre los proyectos, los programas y las políticas, buscando las opciones técnicas más completas y efectivas;
- Solidez financiera y económica que sustente y posibilite el desarrollo y continuidad de las intervenciones en terreno.

Esta aproximación integral del concepto de sostenibilidad financiera destaca la importancia de dar un mayor fundamento a la forma en la que se invierten los



recursos, tanto a nivel de cada entidad y organización, como a nivel de las relaciones entre el conjunto de instituciones responsables de la conservación. Esto a su vez implica asegurar una mayor articulación entre los proyectos en los territorios y los procesos de las políticas sectoriales e intersectoriales. Igualmente, se requiere procurar la interrelación entre las diferentes temáticas que conducen a un

*Por su parte, para la generación de condiciones de sostenibilidad de los esquemas de incentivos a la conservación desarrollados por el PIC, se planteó un trabajo de gestión hacia la consolidación de alianzas institucionales, comunitarias y sectoriales, tanto a nivel público como privado.*

Foto: María Claudia Fandiño Orozco

**Figura 10**  
Determinantes de la  
sostenibilidad financiera



*Para el Fondo, la sostenibilidad financiera va más allá de la estructuración y operación de esquemas de financiación, a un estado de gestión interinstitucional e intersectorial propicio para la continuidad de las intervenciones que combina los siguientes elementos o determinantes: coherencia técnica, solidez institucional y solidez financiera.*

Fuente: Patrimonio Natural, 2009

manejo adecuado de las áreas en conservación. Por último, un uso óptimo de los recursos de financiación y lo conseguido con estas se manifestará en indicadores de mayor efectividad, en términos de eficacia, eficiencia y continuidad.

Bajo este marco, el enfoque de trabajo del PIC hacia la búsqueda de condiciones de continuidad de los incentivos a la conservación, está vinculado estrechamente a la aproximación referente a la sostenibilidad financiera que maneja Patrimonio Natural, considerando que las condiciones de continuidad a nivel político, financiero e institucional corresponden a los determinantes de la sostenibilidad arriba mencionados, es decir, la coherencia técnica, la solidez financiera y económica y la solidez institucional respectivamente.

A continuación se presentan los principales aspectos relacionados

con el enfoque conceptual y el proceso metodológico llevado a cabo en la gestión de las condiciones de continuidad de los incentivos a la conservación:

### **Inciendiando en política**

Como se mencionó anteriormente la búsqueda de condiciones a nivel político fue uno de los ejes transversales de trabajo más importantes del PIC y de mayor interés, tanto para Patrimonio Natural como para la Embajada del Reino de los Países Bajos, buscándose la contribución y articulación de las iniciativas del PIC al desarrollo de políticas nacionales en la temática y el fortalecimiento de las condiciones para el sostenimiento, permanencia y mayor impacto de las acciones motivadas desde el Proyecto.

La normatividad actual fija espacios claros para la participación en el proceso de formulación de políticas públicas<sup>[60]</sup> y

<sup>60</sup> Desde el Proyecto Incentivos a la Conservación, se asume que "La política es una actividad orientada en forma ideológica a la toma de decisiones de un grupo para alcanzar ciertos objetivos"; con un énfasis hacia el enfoque de lo público "como un asunto de interés general de la

el país ha avanzado en la creación de espacios y mecanismos de participación. No obstante, trabajar en este ámbito implicó a Patrimonio Natural abordar el campo de la incidencia en política. Cabe aclarar, que desde su misión institucional, el trabajo de incidencia en política se fundamenta en la gestión de propuestas sólidamente soportadas, construidas colectivamente y con el involucramiento de las instancias clave en la toma de decisiones, y no en acciones de movilización social o de presión ante los tomadores de decisiones políticas.<sup>[61]</sup>

sociedad y del Estado, frente al cual, los distintos modelos de organización que se dan en ella, tienen responsabilidades compartidas en diferentes grados y obligaciones que deben cumplir en su construcción, defensa y desarrollo” (Roth, A.N. 2002. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá, D.C. Ediciones Aurora). Asumir este enfoque, implicó por tanto abordar desde el PIC la posibilidad de incidencia sobre lo privado y lo público, en la medida en que se reconoce la corresponsabilidad de cada uno de los actores que intervienen en los diferentes niveles de gestión y que se expresan en el territorio con consecuencias positivas o negativas frente a la conservación de la biodiversidad y la provisión de sus servicios.

61 Se hace esta claridad considerando que la incidencia en política es entendida a nivel general como “los esfuerzos de la comunidad organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos, a través de la persuasión y la presión ante autoridades u



La búsqueda de condiciones a nivel político fue uno de los ejes transversales de trabajo más importantes del PIC y de mayor interés, tanto para Patrimonio Natural como para la Embajada del Reino de los Países Bajos, procurando contribuir al desarrollo de políticas nacionales en la temática.

Foto: María Teresa Palacios Lozano

En cuanto a la estrategia de incidencia empleada como tal, ésta se adaptó de manera particular caso a caso, teniendo en cuenta que los actores tanto internos como externos varían de acuerdo a las temáticas y que los tiempos para la incidencia pueden variar desde

otras instituciones de poder de decidir”, buscando “influir en aquellos que toman decisiones sobre políticas”, identificando con precisión a los actores principales (hacedores de políticas, tomadores de decisiones y actores que influyen sobre ellos), y definiendo estrategias y actuando con persuasión o presión, <http://www.etcandes.com.pe/bioandes2/herramientascomunicacion/INCIDENCIA%20POLITICA%20Cajamarca.pdf>

circunstancias que permiten una planificación o por el contrario coyunturas que deben ser atendidas de manera casi inmediata. Desarrollar la estrategia de incidencia implicó la definición de las instancias clave a ser abordadas, los contactos institucionales, los responsables del acercamiento y por su puesto la construcción de los elementos técnicos de soporte a las propuestas.

### Cómo incidir

Con el fin de iniciar la identificación y construcción de

mecanismos internos para la puesta en marcha de estrategias en materia de incidencia en política para la sostenibilidad financiera de las acciones de conservación y provisión de los servicios ambientales, se realizó un trabajo interno que apuntó a construir el marco conceptual de referencia para el accionar de Patrimonio Natural en materia de incidencia en política, proponer y consensuar un lenguaje común, analizar fortalezas y oportunidades para

esta labor y desde ahí definir los mecanismos y acciones correspondientes.

Para cumplir con los objetivos del PIC, los desarrollos en el ámbito de política se llevaron a cabo con una mirada en doble vía: por una lado, la generación de propuestas para la disminución de las problemáticas asociadas al deterioro de la biodiversidad y los servicios ambientales; y por el otro, de alta relevancia desde la concepción de los incentivos

y las compensaciones, el diseño de propuestas para propiciar y potenciar la relación entre la conservación y la valoración de la provisión de los servicios ambientales.

Adicionalmente, las propuestas de dirigieron a la armonización de la política ambiental con otros instrumentos de política sectorial, promoviendo la incorporación de acciones de conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos a las



Foto: María Teresa Palacios Lozano

Se procuró incidir mediante la generación de propuestas para la disminución de las problemáticas asociadas al deterioro de los servicios ambientales.

acciones sectoriales asociadas a la producción, de modo que no amenacen a la biodiversidad, y contribuyan al mismo tiempo a la reducción de la vulnerabilidad sectorial ante el desabastecimiento de servicios ecosistémicos, debido a los motores de transformación y pérdida de la biodiversidad que tipifican el cambio ambiental.

### Sobre qué incidir

Tal como se mencionó, el trabajo en política se enfocó tanto hacia el análisis de las problemáticas como de las oportunidades. En términos generales, las problemáticas relacionadas con las causas directas o motores directos de transformación y pérdida de la biodiversidad<sup>[62]</sup> han sido suficientemente documentadas. Por el contrario, el soporte sobre su relación con

62 Las causas directas corresponden a la acción directa de las actividades humanas de asentamiento, producción y extracción sobre la biodiversidad que ha ocasionado que se superen, o se esté cerca de superar, los límites de transformación o extracción de los sistemas socioecológicos, superando umbrales de estabilidad y cambio, y generando nuevos estados, donde el bienestar y la supervivencia humanas se están viendo amenazados, o incluso, gravemente afectados (Política Nacional Gestión de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos, 2012).

las causas indirectas, subyacentes o causas raíz<sup>[63]</sup>, ha sido en menor medida analizado por su complejidad y dificultad para la atribución a los fenómenos sobre los territorios.

Dentro de las causas indirectas, se prestó especial atención a las denominadas fallas de política y gobernabilidad, las cuales se han entendido “como un conjunto de factores que desencadenan deficiencias en políticas públicas. Así mismo, son causantes de una financiación pobre para las iniciativas relacionadas con la biodiversidad, así como de la débil capacidad institucional para su conocimiento, conservación y uso sostenible”<sup>[64]</sup>. Es importante resaltar que si bien los análisis de las fallas de política se orien-

63 Entre ellas se encuentran los conflictos sociales y políticos, las presiones demográficas, las fallas de mercado y las fallas de política y gobernabilidad.

64 Palacios, M.T y Fandiño-Orozco, M.C. 2006. Causas subyacentes de pérdida de biodiversidad: A. Fallas de política y falta de gobernabilidad. Tomo I: 227-233. En: Chaves, M.E. y Santamaría, M. (eds). 2006. Informe sobre el avance del conocimiento y la información de la biodiversidad 1998- 2004. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá D.C. Colombia. 2 tomos.

taron más a las implicaciones de las políticas sectoriales “que, aunque pueden tener objetivos legítimos, lo hacen induciendo daños ambientales”<sup>[65]</sup>, fue también necesario avanzar en el análisis de las implicaciones de las políticas ambientales y

65 Al respecto: Ejemplos de esto son los subsidios a los plaguicidas y al agua de uso agrícola donde, si bien puede ser un objetivo legítimo apoyar la producción agrícola, al hacerlo mediante la reducción del precio de insumos contaminantes o de recursos naturales escasos, se genera una contaminación excesiva y una sobreexplotación de los recursos: [http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/395/fernandez\\_garcia.html](http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/395/fernandez_garcia.html)

Foto: María Teresa Palacios Lozano

*El trabajo de incidencia en política se fundamentó en la gestión de propuestas sólidamente soportadas, construidas colectivamente y con el involucramiento de las instancias clave en la toma de decisiones, y no en acciones de movilización social o de presión ante los tomadores de decisiones políticas.*





**Foto:** María Teresa Palacios Lozano

*En términos generales, las problemáticas relacionadas con las causas directas o motores directos de transformación y pérdida de la biodiversidad han sido suficientemente documentadas.*

en particular acerca del soporte financiero a dichas políticas. Estas fallas, en materia de disponibilidad y criterios de asignación de recursos financieros han sido identificadas en el análisis de los factores de pérdida de biodiversidad en el marco de la Pngbse, evidenciándose que el Estado no direcciona recursos económicos suficientes para la gestión de las instituciones públicas directamente relacionadas con la política ambiental y la gestión de la biodiversidad.

A partir de este marco general, desde el PIC se realizó un ejercicio para identificar las fallas de política respecto de la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas y de las áreas estratégicas en biodiversidad. Al respecto, se identificaron los siguientes aspectos como los más clave para la actuación: i) la limitada capacidad de gestión de recursos; ii) la no visibilidad de los beneficios de la inversión; iii) las deficiencias en el manejo y disponibilidad de información; iv) la falta de claridad legal en materia de acceso a los recursos económicos; v) la falta

de claridad sobre los roles y las competencias de los actores; vi) la no valoración de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos por parte de la sociedad; vii) la no internalización de los costos y los beneficios ambientales; y viii) la no visibilidad de beneficios locales.

En términos de los instrumentos de política<sup>[66]</sup> sobre los cuales se buscó incidir, tal como se ha mencionado, el enfoque del PIC no se sujetó exclusivamente a aquellos derivados de la política ambiental, sino que se analizaron las oportunidades desde los instrumentos de los sectores de desarrollo económico y social. Así es como el trabajo de análisis y gestión en política sectorial se concibió como un componente fundamental del trabajo que se centró en el análisis de los factores de conflicto intersectorial en torno al manejo del territorio y el planteamiento de opciones para llegar a acuerdos que no sólo reduzcan o eliminen

66 Los instrumentos de política hacen referencia a diferentes herramientas que promueven, restringen, orientan o inducen a la consecución de ciertos objetivos de política plenamente definidos.



tales conflictos, sino que abran mayores oportunidades para la cooperación intersectorial, buscándose incidir en condiciones como la corresponsabilidad de los distintos actores que se benefician de servicios que proveen las áreas estratégicas para la conservación.

En este sentido, bajo esta línea de trabajo se promovió la vinculación de los sectores de desarrollo a la financiación de la conservación y las áreas protegidas, bajo el entendimiento de que gran parte de los servicios

*Por el contrario, el soporte sobre la relación entre las causas directas con las causas indirectas, subyacentes o causas raíz, ha sido en menor medida analizado por su complejidad y dificultad para la atribución a los fenómenos sobre los territorios.*

Foto: María Teresa Palacios Lozano

Se promovió la vinculación de los sectores de desarrollo a la financiación de la conservación y las áreas protegidas, bajo el entendimiento de que gran parte de los servicios ambientales que proveen estas áreas son aprovechados como insumos y condiciones básicas para sus actividades.

Foto: María Teresa Palacios Lozano



ambientales que proveen estas áreas son aprovechados como insumos y condiciones básicas para sus actividades.

Por otro lado, para el análisis de los instrumentos se tuvo la claridad que un único instrumento no necesariamente atiende la problemática u oportunidad estudiada, por lo cual se apuntó a propuestas que combinaran la aplicación de varios instrumentos. Dentro de ese conjunto de instrumentos

se abordó el análisis de instrumentos económicos que buscan incidir en los precios/mercados de los bienes para influir en la toma de decisión de los agentes económicos; los voluntarios o de persuasión que promueven acciones autónomas para mejorar el desempeño interno y hacia actores externos; los de planificación mediante el cual se definen estrategias y de planes de acción; los contextuales de carácter socio-institucional a partir de los cuales

fortalecer la institucionalidad, mediante procesos de mejoramiento de capacidades y toma de conciencia; y finalmente, los de regulación directa a través de sistemas de comando y control, los cuales son los menos deseables, dada la evidencia de su poca efectividad, pero indispensables en determinados casos.

#### **Focalizando los análisis y la gestión de propuestas**

Reconociendo la amplia gama de instrumentos de política potenciales para trabajar, se estableció desde Patrimonio Natural un "Observatorio de Políticas", cuya finalidad primordial fue identificar tanto las iniciativas de política sobre las cuales se podría incidir de manera temprana en el proceso de toma de decisiones, así como los procesos en curso para la modificación o el ajuste de políticas ya existentes, incluyendo los procesos reglamentarios del marco normativo; o la identificación de coyunturas políticas. Parte de esta acción se realizó de manera sistemática a través de la revisión permanente de la Agenda Legislativa, pero en la

realidad, se identificaron oportunidades a partir de la participación en diferentes instancias competentes y de la interlocución continua con actores.

Teniendo en cuenta que día a día las iniciativas de política pueden ser varias y de diversa índole, se consideró fundamental focalizar acciones a través de un conjunto de criterios a partir de los cuales seleccionar solo aquellas políticas o desarrollos normativos que cumplieran con un mínimo de éstos, buscando priorizar así las iniciativas de política en las cuales exista oportunidad para la búsqueda, la consecución, la gestión, la administración,

la canalización o la asignación de recursos financieros dirigidos hacia diversos tipos de áreas protegidas y estrategias de ordenamiento ambiental del territorio para la conservación, uso y manejo sostenible de la biodiversidad, así como el apoyo al fortalecimiento de la capacidad institucional del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia -Sinap- y de sus diferentes actores públicos y privados, con miras a contribuir a la sostenibilidad financiera de dicho Sistema.

#### Cuándo incidir

Desde la teoría, el proceso de una política pública implica pasar a través del denominado ciclo de políticas públicas,

dentro del cual, su formulación y el proceso de decisión, conlleva el transcurso de una dinámica caracterizada por etapas que van desde la identificación del problema (u oportunidad) hasta el diseño de la política y la asignación de recursos.<sup>[67]</sup>

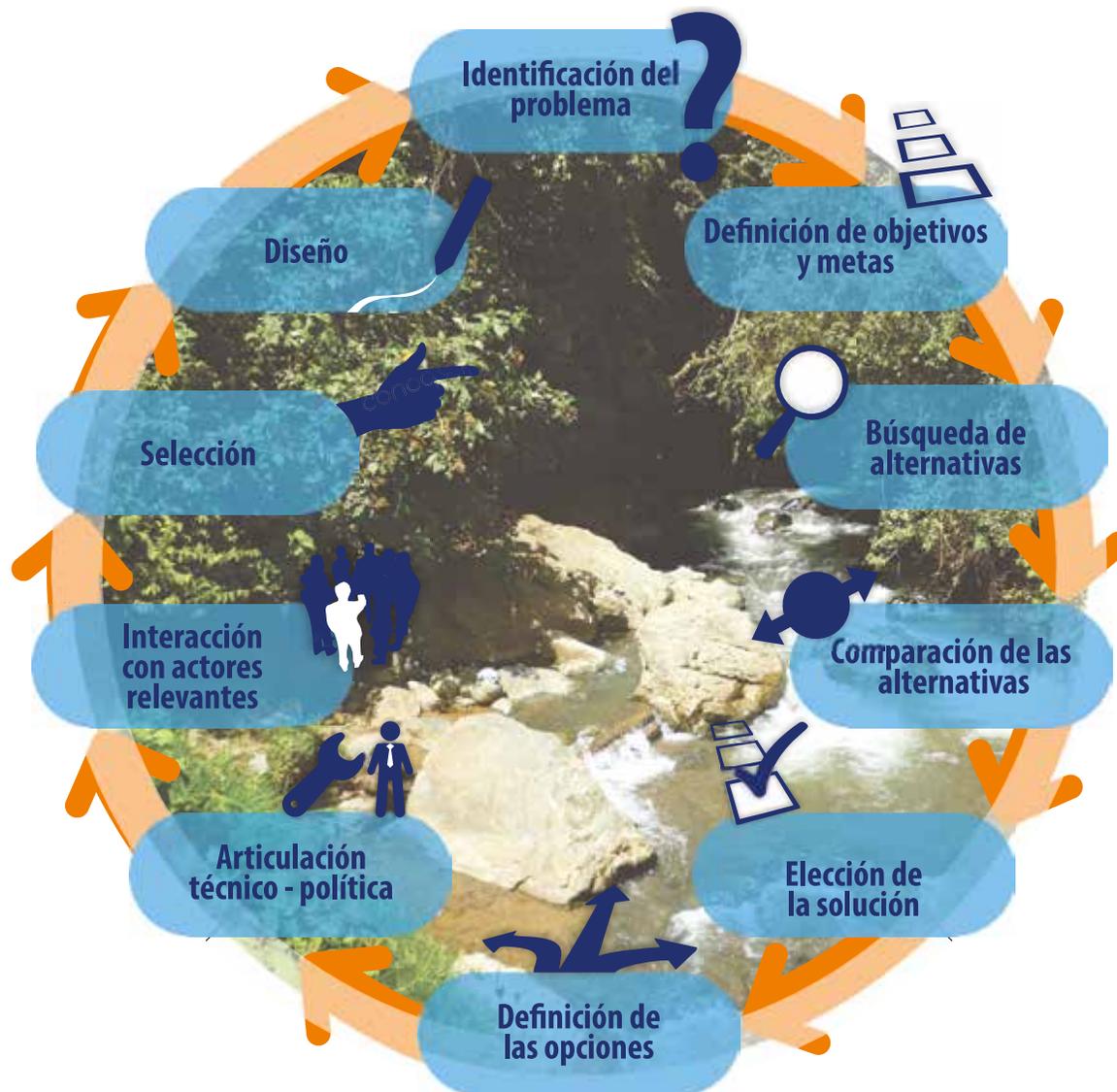
67 Etapas del ciclo de política pública: i) la identificación del problema (u oportunidad); ii) la definición de objetivos y metas relevantes; iii) la búsqueda de alternativas para el logro de metas y análisis de las consecuencias posibles para cada alternativa de política con su probabilidad de ocurrencia; iv) la comparación de las alternativas y la elección de la solución u opción cuyos resultados proporcionan mayor alcance de objetivos, mayores beneficios con costos iguales o menores costos con beneficios iguales; v) la definición, evaluación (ex ante), aprobación o rechazo de las opciones de



Foto: María Claudia Fandiño Orozco

Desde Patrimonio Natural se estableció un "Observatorio de Políticas", cuya finalidad primordial fue identificar tanto las iniciativas de política sobre las cuales se podría incidir de manera temprana en el proceso de toma de decisiones, así como los procesos en curso para la modificación o el ajuste de políticas ya existentes, incluyendo los procesos reglamentarios del marco normativo; o la identificación de coyunturas políticas.

**Infografía 5**  
Ciclo de Planificación



En relación con este ciclo de planificación, la gestión para la incidencia en políticas debe buscarse desde las instancias más tempranas de los procesos de toma de decisiones, idealmente desde la concepción misma de las iniciativas, procurando que los instrumentos de política en sus fases de implementación, se encaminen a metas consecuentes con las metas de conservación de la biodiversidad y garanticen la provisión de los servicios ambientales. (**Infografía 5**).

El trabajo desarrollado a través del PIC se llevó a cabo de manera ex ante, ex post y en procesos coyunturales, según lo demandaron las dinámicas políticas de cada tema abordado. Se enfocó principalmente en la generación y actualización de diagnósticos como aporte a la identificación del problema u

política propuestas; vi) el proceso de articulación técnico-política (lo deseable y lo posible) de carácter competitivo; vii) la discusión e interacción con actores relevantes; viii) el diseño de la política pública; y ix) la asignación de recursos.

[http://www.cepal.org/dmah/noticias/paginas/6/40846/el\\_ciclo\\_de\\_las\\_politicas\\_publicas\\_Gomez\\_CEPAL.pdf](http://www.cepal.org/dmah/noticias/paginas/6/40846/el_ciclo_de_las_politicas_publicas_Gomez_CEPAL.pdf)



oportunidad; el análisis de alternativas que permitan mayores beneficios costo eficientes, y la interlocución en el proceso de articulación técnico-política con actores relevantes, buscando contribuir a la adecuada asignación de recursos expresados en instrumentos o mecanismos para la sostenibilidad financiera.

### **Explorando y diseñando estrategias y mecanismos para la financiación**

En la búsqueda de condiciones de solidez económica y financiera de los incentivos a la conservación se buscó la proyección desde el nivel local hacia mayores escalas de intervención

para aumentar su viabilidad y a la vez, en su conjunto, la efectividad de éstos. En este sentido, la gestión se centró en el desarrollo de propuestas técnicas para la definición de estrategias y mecanismos, especialmente los económicos y financieros, en los niveles regional y nacional.

En primer lugar, se planteó un trabajo complementario hacia el desarrollo de estrategias que contribuyan a la sostenibilidad financiera ESF<sup>[68]</sup> de los depar-

68 Para el Fondo Patrimonio Natural una ESF para las áreas protegidas está dada por el conjunto de objetivos, direccionamientos, medidas, arreglos y líneas de acción para identificar, gestionar y captar recursos financieros, con autonomía y continuidad, que permitan la institucionalización de un flujo de caja

tamentos y regiones cuya jurisdicción abarcó las zonas piloto del Proyecto, procurando de esta forma que las experiencias locales promovidas por el PIC, contaran con políticas y contextos financieros departamentales explícitos, que los pudieran vincular a líneas de gestión estables en el tiempo. Las estrategias de sostenibilidad financiera son una herramienta con la cual se procura la armonización de políticas, la coordinación institucional para la aplicación de las diferentes fuentes de financiación entre esas políticas y el uso óptimo de los recursos que se destinen a las acciones asociadas con la conservación.

En este sentido, el enfoque abordado por Patrimonio Natural para el desarrollo de dichas estrategias ha implicado no sólo la búsqueda y consecución de recursos económicos para el buen funcionamiento de los Sirap/Sidap, sino el desarrollo de líneas estratégicas que aseguren que las actividades

dedicado al funcionamiento del sistema y adaptado al contexto socioeconómico de la jurisdicción así como a la convergencia técnica y organizacional.

*En relación con el ciclo de planificación, la gestión para la incidencia en políticas debe buscarse desde las instancias más tempranas de los procesos de toma de decisiones, idealmente desde la concepción misma de las iniciativas.*

Foto: Ángela Caro

sean sostenibles en el tiempo y permitan la continuidad de los procesos de conservación de los respectivos sistemas de áreas protegidas.

Adicionalmente, dado el papel estratégico que cumplen las iniciativas privadas en la conservación de la biodiversidad del país, se consideró una prioridad trabajar en la estructuración de estrategias de sostenibilidad financiera para estas iniciativas de conservación voluntaria, representadas en buena parte por las reservas de la sociedad civil, las cuales complementan, de múltiples formas, los alcances de las áreas protegidas de carácter público.

En relación con los mecanismos de financiación, si bien en muchas ocasiones se usa de manera indiscriminada el concepto de instrumentos y mecanismos, desde el PIC se conciben éstos como los esquemas institucionales y financieros para el manejo de recursos dirigidos a financiar programas en pro de la conservación de las áreas protegidas y ecosistemas estratégicos, y cuyo objetivo principal

es garantizar la existencia de los capitales económicos requeridos a largo plazo para poder implementar las acciones definidas en los instrumentos de política y planificación para la conservación de la biodiversidad y los servicios ambientales asociados.

En este marco, la gestión tuvo un énfasis en la constitución de un mecanismo financiero nacional para el desarrollo y promoción de incentivos a la conservación con el propósito de promover

y facilitar la implementación de estos instrumentos a una escala más amplia a nivel nacional. Adicionalmente, se consideró importante, explorar otras oportunidades para la estructuración de mecanismos e instrumentos financieros, vinculando otros sectores a la financiación de la conservación como el sector privado, contribuyendo al mismo tiempo a fortalecer la conexión de la conservación con la sociedad civil colombiana.

Foto: Ernesto Ome

*Dado el papel estratégico que cumplen las iniciativas privadas en la conservación de la biodiversidad del país, se priorizó la estructuración de estrategias de sostenibilidad financiera para estas iniciativas de conservación voluntaria, representadas en buena parte por las reservas de la sociedad civil, las cuales complementan, de múltiples formas, los alcances de las áreas protegidas de carácter público.*



### **Promoviendo y fortaleciendo actores e instancias interinstitucionales**

Tal como se mencionó al principio de este capítulo, la sostenibilidad de los incentivos a la conservación exige además de marcos de política y de estrategias y mecanismos de financiación sólidos, una adecuada estructura y capacidades institucionales para gestionar, operar y garantizar un buen manejo de los recursos financieros disponibles, tanto a nivel individual en cada entidad u organización, como a nivel de las relaciones interinstitucionales.

En este sentido, la búsqueda de condiciones de solidez institucional se orientó desde el PIC a través de varias estrategias:

- La promoción y facilitación de instancias para el intercambio de experiencias y la construcción interinstitucional en torno a la temática, contribuyendo al fortalecimiento de mesas de trabajo y grupos de discusión ya existentes en torno a la temática de servicios ambientales, así como la conformación de nuevos

espacios que sirvan para la coordinación interinstitucional, el intercambio de experiencias, metodologías y avances en la temática.

- La conformación de grupos de discusión para abordar el tema de incentivos en territorios colectivos de comunidades indígenas y afroes- cendientes.
- La ejecución de las actividades del Proyecto de manera descentralizada, con la participación directa de instituciones tales como las corporaciones autónomas regionales, los gobiernos territoriales, las ONG, organizaciones locales y comunitarias.

### **Gestionando la continuidad de los casos a nivel local**

A nivel local, el derrotero principal fue lograr la apropiación de las instituciones y comunidades presentes en las áreas donde se desarrollaron los esquemas, buscándose concretar los arreglos necesarios para hacer viables y sostenibles los esquemas en el tiempo. Este esfuerzo de gestión se planteó como una constante del trabajo



desde el inicio de las experiencias, considerándose en especial la gestión con actores privados y sectoriales en búsqueda de la generación de alianzas más amplias que permitieran el escalamiento de las iniciativas de incentivos y la vinculación de sectores diferentes al ambiental, como principales beneficiarios de los servicios ambientales.

Para la interacción con los diversos actores en los territorios se plantearon estrategias de

*Se promovieron y fortalecieron actores e instancias Interinstitucionales mediante la conformación de grupos de discusión para abordar el tema de incentivos en territorios colectivos de comunidades indígenas y afroes- cendientes.*

**Foto:** Héctor Arsenio Tavera Escobar



*Se plantearon estrategias de negociación diferenciada, con el fin de que las propuestas de vinculación fueran coherentes a las responsabilidades y roles, así como a la vocación de las fuentes financieras de los diversos actores bajo una visión de corresponsabilidad.*

Foto: María Teresa Palacios Lozano

negociación diferenciada, con el fin de que los planteamientos y propuestas de vinculación fueran coherentes a sus responsabilidades y roles, así como a la vocación de sus fuentes financieras, de tal modo que se pudiera lograr cofinanciaciones complementarias para el desarrollo del instrumento, bajo un enfoque de corresponsabilidad. Así, la búsqueda de propuestas alternativas e innovadoras se constituyó por tanto en el reto a través del cual lograr la continuidad y solidez de los instrumentos, principalmente en aquellos territorios donde las acciones multisectoriales se hacen cada vez más presentes.

## Logros

### En cuanto a las condiciones políticas

En esta sección se ilustran los avances y logros de la gestión encaminada a generar condiciones de continuidad política de los incentivos a la conservación, a nivel del sector ambiental, así como de los sectores de desarrollo económico.

### Incidencia en política ambiental

Dada la relevancia que tienen para los desarrollos propios del PIC, campos de política ambiental tales como la Estra-

tegia Nacional de Pagos por Servicios Ambientales- Enpsa, la Estrategia Nacional REDD+-ENREDD+ y las políticas para la Amazonia colombiana, el trabajo en incidencia política ambiental priorizó estos procesos y comprendió diversos análisis y una gestión permanente con actores clave durante todo el desarrollo del Proyecto, en medio de los altibajos y las cambiantes condiciones políticas que han caracterizado la toma de decisiones nacionales en estos temas.

En particular, para estas iniciativas que se encuentran en formulación, la aproximación

consideró la articulación con el MADS, propiciando espacios con este Ministerio para dar a conocer los elementos recogidos de la aplicación práctica de los casos de incentivos desarrollados en el marco del PIC, principalmente a nivel de vacíos jurídicos y necesidades de reglamentación para la implementación efectiva de estos instrumentos en Colombia. Así mismo, otro eje fundamental de aporte a estos procesos de definición política fueron las consideraciones desde el punto de vista social y cultural, necesarias para el desarrollo de incentivos a la conservación, especialmente en territorios colectivos de comunidades indígenas y afrodescendientes y con comunidades campesinas.

A continuación se presentan los resultados de los procesos enfocados a incidir en la Enpsa, la ENREDD+ Colombia y las políticas para la Amazonia colombiana.

#### **La Estrategia Nacional de Pagos por Servicios Ambientales (Enpsa)**

En el año 2008 el Mavdt (hoy MADS) presentó el documento



de propuesta de Estrategia Nacional de Pago por Servicios Ambientales (Enpsa), en cumplimiento de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario: Desarrollo para Todos, de acuerdo con el cual “se desarrollará un conjunto de instrumentos económicos y financieros que incentiven el conocimiento, la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, incluyendo los

mecanismos necesarios para la creación de un sistema de pago por servicios ambientales en Colombia”<sup>[69]</sup> (DNP, 2007).

Con el propósito de apoyar la puesta en marcha de la Enpsa y su aprobación oficial por parte del Gobierno Nacional, desde Patrimonio Natural se adelantó en

*Desde el PIC se propiciaron espacios con el MADS para dar a conocer los insumos recogidos de la aplicación práctica de los casos de incentivos desarrollados, principalmente a nivel de vacíos jurídicos y necesidades de reglamentación para la implementación efectiva de estos instrumentos en Colombia.*

**Foto:** Ángela Caro

69 DNP, 2007. “Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010: Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, capítulo 5: Una Gestión Ambiental y del Riesgo que Promueva el Desarrollo Sostenible.

el 2008 un convenio de asociación<sup>[70]</sup> con el Ministerio con el objeto de avanzar en la estructuración metodológica y consolidación de los esquemas de pagos por servicios ambientales a nivel nacional. Una vez finalizado este convenio se propuso al MADS dar continuidad al proceso de cooperación entre ambas instituciones, considerando la contribución que podía brindar el PIC en torno a las acciones necesarias para la consolidación y oficialización de la Enpsa. Transcurridos dos años de gestión ante el MADS (2010-2012) no fue posible concretar este ofrecimiento de trabajo conjunto, demostrándose el bajo nivel de prioridad de este Ministerio para sacar adelante este propósito. Tal es así, después de seis años de la anunciada voluntad política del gobierno de oficializar la Enpsa (2008), no se cuenta en la actualidad con ningún pronunciamiento oficial al respecto.

Si bien, a nivel de la Enpsa no se logró ir más allá de unas contribuciones técnicas en el marco

70 Convenio de Asociación No. 116 suscrito entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Fondo Patrimonio Natural. 2008

de los desarrollos del convenio 116 anteriormente mencionado, los aportes más sustanciales están representados en el análisis realizado desde el PIC respecto de la aplicabilidad del PSA a la luz del Decreto 0953 de 2013<sup>[71]</sup>. Frente al estancamiento del proceso de oficialización de la Enpsa esta reglamentación se esperó por varios años con gran expectativa en el país, siendo considerada por muchos como una puerta interesante para la financiación de esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA), por cuanto esa norma incluyó el instrumento de PSA como una opción de inversión adicional a la adquisición y al mantenimiento de las áreas de interés para acueductos municipales, a lo cual los departamentos y municipios les corresponde dedicar un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes.

Uno de los aspectos más sustanciales que se destacan en el documento realizado por Patri-

71 Por el cual se reglamenta el Artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el Artículo 210 de la Ley 1450 de 2011.

monio Natural<sup>[72]</sup>, es el hecho de que en el marco del Decreto 0953, el PSA se establezca como una opción transitoria y supe- ditada a la compra del predio, por cuanto esta condición limita sustancialmente el alcance para su aplicación, y puede tener implicaciones negativas desde el punto de vista social. En general, el análisis presentado ofrece un balance negativo respecto de su aplicabilidad en cuanto a PSA y plantea la necesidad de colocar en perspectiva los alcances del Decreto 0953 a la luz de los verdaderos requerimientos para la implementación de esta temática en Colombia.

Siguen vigentes las expectativas de contar con unos lineamientos del Gobierno Nacional para la implementación de la temática de PSA en el país y la pregunta que queda es si en el corto plazo se dará la voluntad política

72 Arango, H; Fandiño O., MC. ¿Es el Decreto 0953 de 2013 funcional para la implementación de esquemas de Pago por Servicios Ambientales en Colombia? Serie Documentos de Trabajo: elementos de política. Proyecto Incentivos a la Conservación. Fondo Patrimonio Natural. No. 10. Octubre 2013. <http://es.scribd.com/doc/175185927/Es-el-Decreto-0953-de-2013-funcional-para-la-implementacion-de-PSA-en-Colombia>.

para abordar de forma plena y comprensiva el tema de PSA en Colombia, de tal manera que se generen las vías concretas para que mediante el desarrollo de estos instrumentos se pueda contribuir de modo significativo a articular efectivamente la participación de los actores públicos y privados en la conservación.

#### La Estrategia Nacional REDD+ (ENREDD+ Colombia)

En complemento a los planteamientos previos de política forestal<sup>[73]</sup> y considerando la situación de deforestación en el país<sup>[74]</sup>, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el gobierno asumió el compromiso de reducir las emisiones por

73 Entre estas vale la pena mencionar, la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y Sus Servicios Ecosistémicos – Pngibse- (2012), la Estrategia Nacional de Desarrollo Bajo en Carbono -Ecdbc-, el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, La Política de Bosques y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2013).

74 La deforestación media anual en el período comprendido entre 1990-2012 es de 288,000 ha/año. Los departamentos con los mayores niveles de cambio de la cobertura boscosa son Caquetá, Meta y Guaviare (46% de la deforestación nacional). Dentro de los principales motores de deforestación se encuentra: la ganadería extensiva, la extracción ilegal de maderas, los monocultivos, la minería ilegal, entre otros.

degradación y deforestación por medio de la puesta en marcha de una Estrategia Nacional bajo el mecanismo de Reducción de Emisiones por Degradación y Deforestación REDD+<sup>[75]</sup>.

Desde el año 2008 el gobierno de Colombia inició el proceso de formulación de la Estrategia Nacional REDD+ (ENREDD+ Colombia), el cual contempló una fase de implementación temprana para llevar a cabo las acciones y adecuaciones institucionales necesarias para la implementación de REDD en Colombia. Es así como el MADS lideró la formulación de la Propuesta de Preparación para REDD+ en Colombia<sup>[76]</sup>, la cual fue aprobada en octubre de 2011. Ésta plantea una hoja de ruta sobre las actividades que

75 El objetivo de este mecanismo es reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO2) que actualmente se producen por la deforestación y degradación de bosques. Actualmente, la discusión internacional de este mecanismo ha avanzado al adicionar nuevos temas (a los cuales se refiere el signo “+”) con el fin de reconocer la conservación de las reservas de carbono, el manejo sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono.

76 Documento de Preparación para REDD+, R-PP por sus siglas en inglés, financiado por el Fondo Cooperativo para el Carbono y los Bosques (FCPF).

se deben poner en práctica para la implementación de la estrategia, incluyendo los actores que estarán involucrados en la toma de decisiones, la estructura institucional y las nuevas instancias que serán creadas para la implementación futura de la estrategia.

Respecto al proceso de formulación de la ENREDD+ y la implementación temprana de este mecanismo en Colombia, desde el PIC se realizaron contribuciones en tres frentes:

Foto: Ángela Caro

Desde el año 2008 el gobierno de Colombia inició el proceso de formulación de la Estrategia Nacional REDD+ (ENREDD+ Colombia).



- La realización de actividades y aportes a la consolidación de la Estrategia Nacional REDD+ en su fase temprana, mediante el apoyo al MADS en la fase de diálogo temprano de la ENREDD+ con las comunidades indígenas y afrodescendientes de la Amazonia y el Pacífico respectivamente; la conformación y fortalecimiento de espacios de coordinación de la ENREDD+ con estos grupos étnicos; el apoyo al diseño de la Estrategia de Comunicación Culturalmente adecuada; el apoyo a la construcción de Salvaguardas

Foto: Ángela Caro

Desde el PIC se apoyó a las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil para la construcción de sus propias visiones frente a la implementación de este mecanismo como aporte a la ENREDD+.



Ambientales y Sociales para la Implementación de REDD+ desde la visión de los grupos étnicos; los aportes conceptuales y metodológicos para la Construcción del Readiness Preparation Proposal (R-PP), el Proceso Evaluación Estratégica Ambiental y Social – SESA, y los aportes de análisis y propuestas jurídicas para la implementación REDD+ en Colombia<sup>[77]</sup>.

- El apoyo a las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil para la construcción de sus propias visiones frente a la implementación de este mecanismo, mediante el acompañamiento a los líderes de la Agenda Común Afrocolombiana en la discusión, análisis y construcción de un documento de posición desde la visión propia frente al proceso de la

ENREDD+<sup>[78]</sup> y el apoyo a la estructuración y consolidación de la Mesa REDD que en la actualidad constituye una instancia importante de diálogo entre la ENREDD+ y las organizaciones no gubernamentales<sup>[79]</sup>.

- El apoyo y participación con otras instituciones en el desarrollo de tres experiencias demostrativas REDD+ en el Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEM)<sup>[80]</sup> como

78 Suárez Solís, José Absalón. Las Comunidades Negras del Territorio Región del Pacífico: su visión de territorio a propósito del cambio climático y el mecanismo REDD+. Serie documentos de trabajo: elementos de política. Proyecto Incentivos a la Conservación. Fondo Patrimonio Natural. No. 9. Marzo 2013. <http://es.scribd.com/doc/229570718/Vision-de-las-comunidades-negras-sobre-el-territorio-cambio-climatico-y-REDD>.

79 Para ver más sobre esta iniciativa consultar <https://sites.google.com/site/mesareddcolombia/>

80 Las tres iniciativas son: i) Proyecto REDD+ en la zona Ariari-Güejar-Cafre, área de influencia del PNN Natural Sierra de la Macarena, desarrollado en el marco del “Proyecto Incentivos a la Conservación”, financiado por la Embajada Real de los Países Bajos, ii) Proyecto REDD+ en la zona sur del PNN Tinigua, sector-Losada Perdido, en el marco del “Proyecto Gobernanza Ambiental para evitar la deforestación y promover la conservación de los bosques en la Amazonia colombiana”, financiado por la Unión Europea. iii) Proyecto Implementación Temprana REDD+ en la Amazonia colombiana, localizado en el sector noroccidental del departamento de Guaviare, en área de influencia de los PNN Sierra de la Macarena y Serranía de Chiribiquete, financiado

77 Para mayor detalle ver Lora, A.; Sabogal M., J.; García, P.; Camacho, A. Editores. Análisis de vacíos jurídicos y recomendaciones para el desarrollo de iniciativas REDD+ en Colombia. Serie Documentos de Trabajo: elementos de política. Proyecto Incentivos a la Conservación. Fondo Patrimonio Natural. No. 11. Agosto 2013. <http://es.scribd.com/doc/204968378/Analisis-de-vacios-juridicos-y-recomendaciones-para-el-desarrollo-de-iniciativas-REDD-en-Colombia>.

aporte al desarrollo subnacional de la ENREDD+ en la Amazonia colombiana que permitieran articular y potencializar las acciones nacionales existentes y generar insumos técnicos, metodológicos y conceptuales para el desarrollo de la ENREDD y el fortalecimiento de las capacidades nacionales de instituciones como el Ideam y el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi.

A lo largo del desarrollo de estas experiencias se evidenciaron y dieron a conocer al MADS los principales retos que se tienen a nivel socio-económico, institucional -político y técnico-metodológico, los cuales requieren definiciones a nivel de desarrollo de política para habilitar la implementación de estos instrumentos en las áreas de trabajo y en general en el país<sup>[81]</sup>.

por la Embajada del Reino de los Países Bajos.

81 Lora, A.; Sabogal M., J.; García, P.; Camacho, A. Editores. Análisis de vacíos jurídicos y recomendaciones para el desarrollo de iniciativas REDD+ en Colombia. Serie Documentos de Trabajo: elementos de política. Proyecto Incentivos a la Conservación. Fondo Patrimonio Natural. No. 11. Agosto 2013. <http://es.scribd.com/doc/204968378/>

### Aportes al desarrollo de una política para la Amazonia colombiana con visión de conservación

Existe una diversidad de estudios y diagnósticos<sup>[82]</sup> que evidencian la situación actual de la Amazonia y sus contradicciones frente a elegir un modelo de desarrollo propio que tome

#### Análisis de vacíos jurídicos y recomendaciones para el desarrollo de iniciativas REDD en Colombia.

82 Estudios como los realizados por la Fundación Alisos: "Retos para un Desarrollo Sostenible: Transformaciones en la Amazonia colombiana, 2011", los Amazonas 2030 y el estudio de la Cepal y Patrimonio Natural. 2013 Amazonia Posible y Sostenible. Bogotá.

Foto: María Claudia Fandiño Orozco

El apoyo y la participación con otras instituciones para el desarrollo de tres experiencias demostrativas REDD+ en el Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEM) como aporte al desarrollo subnacional de la ENREDD+ en la Amazonia colombiana, permitieron articular y potencializar las acciones nacionales existentes y generar insumos técnicos, metodológicos y conceptuales para el desarrollo de la ENREDD.



en cuenta sus características y necesidades; sin embargo, pocas son las propuestas de acción sobre la mesa. Patrimonio Natural le ha apostado a construir una amazonia donde la conservación sea realmente una opción de desarrollo para sus habitantes<sup>[83]</sup>. En este sentido desde el PIC se buscó generar insumos y estudios técnicos que aportaran elementos concep-

tuales y metodológicos al debate sobre el desarrollo económico de la Amazonia y también a construir propuestas de la mano con los habitantes y la institucionalidad amazónica.

Las principales contribuciones desde el Proyecto se dieron en torno a dos de las más importantes problemáticas identificadas para el departamento del Amazonas: los vacíos en el ordenamiento territorial sumados a la baja capacidad de generación de acuerdos sociales e institucionales para la adecuada gobernanza de

la región, y una visible carencia de alternativas ambientalmente sostenibles que contribuyan a la generación de ingresos y empleo.

En diferentes espacios que se dieron con instituciones, líderes indígenas, sector privado y la academia del departamento del Amazonas, se identificó que el vacío en el ordenamiento territorial es una barrera que limita el desarrollo y la gobernanza departamental. Patrimonio Natural, en alianza con la Fundación Gaia y la Gobernación, formularon una ruta para el ordenamiento político y ambiental del territorio de Amazonas, como fundamento para el desarrollo y la gobernanza local. Como resultado del proceso se formuló un Proyecto de regalías denominado "Fortalecimiento de capacidades locales para el ordenamiento, la planificación y la gestión territorial en el departamento del Amazonas", cuyo objetivo general es adecuar la organización territorial y fortalecer las capacidades locales para la planificación, la gestión y la administración territorial, bajo

Foto: Juan Gabriel Soler

*Las principales contribuciones desde el Proyecto se dieron en torno a dos de las más importantes problemáticas identificadas para el departamento del Amazonas: los vacíos en el ordenamiento territorial sumados a la baja capacidad de generación de acuerdos sociales e institucionales para la adecuada gobernanza de la región, y una visible carencia de alternativas ambientalmente sostenibles que contribuyan a la generación de ingresos y empleo.*

83 Cepal y Patrimonio Natural, 2013. Amazonia Posible Sostenible. Bogotá. [http://www.cepal.org/colombia/noticias/documentosdetrabajo/2/49742/amazonia\\_posible\\_y\\_sostenible.pdf](http://www.cepal.org/colombia/noticias/documentosdetrabajo/2/49742/amazonia_posible_y_sostenible.pdf).



los principios de autonomía y descentralización, y de conformidad con la diversidad cultural y la vocación ambiental que caracterizan el departamento del Amazonas. Este insumo ha sido importante para la Gobernación y las mismas Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas AATIs, pero su gestión requiere aún de instancias y acuerdos políticos locales para la implementación.

Por otro lado, se lograron resultados interesantes en cuanto a la generación de acuerdos sociales e institucionales y el fortalecimiento de espacios de coordinación interinstitucional ambiental en el departamento del Amazonas, permitiendo posicionar el tema de los incentivos a la conservación y la discusión en torno al desarrollo de este tipo de instrumentos en la Amazonia. Así mismo, se aportaron elementos para el desarrollo de cadenas de valor para el departamento de ingredientes naturales para la industria cosmética y farmacéutica, así como para la política de



turismo del departamento. A nivel de la política nacional para la Amazonia, el Proyecto generó importantes insumos que pueden aportar al desarrollo de políticas en curso como la Visión Amazonia.

#### **Incidencia en política intersectorial**

Los sectores priorizados para el trabajo fueron las denominadas "locomotoras", es decir el minero energético, de infraestructura y el sector agropecuario; si bien el crecimiento en el nivel de inversiones en estos sectores puede proporcionar un estímulo útil

para el desarrollo económico del país, también es claro que si las políticas, planes y programas no son planificados con los correspondientes criterios socioambientales, se pueden dar efectos no deseados en las personas y el medio ambiente.

Como se mencionó en la sección anterior, la base conceptual de este trabajo parte de abordar dos elementos fundamentales: de una parte, generar una mayor conciencia por parte de dichos sectores sobre el aporte que tienen los servicios ambientales que proveen las áreas estratégicas para la conservación, como insumos de soporte a las actividades propias de los sectores de desarrollo nacional; de otra,

*Por otro lado, se lograron resultados interesantes en cuanto a la generación de acuerdos sociales e institucionales y el fortalecimiento de espacios de coordinación interinstitucional ambiental en el departamento del Amazonas.*

Foto: Juan Gabriel Soler



Se apoyaron las apuestas de mecanismos sectoriales con criterios de conservación y de servicios ambientales, tales como la producción agropecuaria ecológica y minerías responsables.

Fuente: <http://www.etnoterritorios.org/Pacifico.shtml?apc=f-xx-1-&x=4>

revertir las fallas de política a través de propiciar condiciones políticas, institucionales, técnicas y financieras que den continuidad y viabilidad a la sostenibilidad ambiental sectorial con inversiones costo efectivas y su vinculación en estrategias de financiación, tanto en acciones inherentes a su quehacer, como en aquellas acciones directas de conservación de la biodiversidad y los servicios ambientales, bien sea orientadas a objetivos de preservación, restauración o uso sostenible.

A continuación se presentan los resultados de los procesos enfocados a incidir en: i) políticas e iniciativas legales; ii) la

reglamentación de instrumentos económicos transversales a los sectores priorizados, es decir, las regalías, compensaciones y exenciones; iii) las apuestas para la generación o fortalecimiento de capacidades de operación en materia de mecanismos intersectoriales, tales como las compensaciones ambientales ligadas a licenciamiento ambiental; inversión forzosa; y cuencas cafeteras; y iv) las apuestas de mecanismos sectoriales con criterios de conservación y de servicios ambientales, tales como la producción agropecuaria ecológica y minerías responsables.

#### **Procesos para la incorporación de medidas de conservación y provisión de servicios ambientales en políticas e iniciativas legales de carácter sectorial**

Los procesos abordados desde el PIC fueron el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural (Pltdr), el Proyecto de Conpes para el desarrollo de la Altillanura y el Proyecto de ley para la modificación del Código de Minas.

#### **Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural (Pltdr)**

La importancia del análisis del Pltdr radicó en que la iniciativa representaba una oportunidad para buscar una mayor coherencia con las apuestas en materia de Uso, Ocupación y Tenencia (UOT) dentro de los objetivos de Parques Nacionales. Adicionalmente, la iniciativa abordaría la generación de un conjunto de instrumentos para el desarrollo agropecuario y rural, por lo cual sería de interés la integración de las consideraciones de biodiversidad y de servicios ecosistémicos como oportunidades para canalización y asignación de recursos económicos para la sostenibilidad financiera de las áreas de importancia estratégica.

Los aportes a este proceso consistieron en la consolidación de un documento de análisis<sup>[84]</sup>

84 Al respecto ver documentos: Palacios Lozano M.T., 2012a. Comentarios al Proyecto de Ley de Tierras y desarrollo rural. Documento técnico Proyecto Incentivos a la Conservación, Fondo Patrimonio Natural. <http://goo.gl/TUkmjK>.

Palacios Lozano M.T. 2012b. Análisis de la Ley de Desarrollo Rural: a los fines de la asignación y manejo de recursos que propicien la conservación y la valoración de los servicios ambientales. Documento

del Proyecto de ley y la gestión realizada ante el MADS y ante Parques Nacionales, con el fin de presentar los planteamientos en las instancias oficiales de concertación. De otra parte se participó en foros de discusión sobre el articulado del Proyecto de ley, en los cuales se expusieron los elementos generales, como aporte a la discusión desde los espacios académicos.

En términos generales se pueden sintetizar los aportes en los siguientes aspectos:

En primer lugar se realizó una revisión exhaustiva de las implicaciones del Proyecto de ley sobre las áreas del Sinap, de la cual se desprende que hay un interés por propiciar y fortalecer los procesos agrarios que conduzcan al saneamiento de la propiedad en estas áreas; la insistencia en el otorgamiento de incentivos o subsidios para desarrollos productivos en concordancia con la reglamentación vigente para las figuras de protección; y el enfoque de sistemas de producción sosteni-

bles para las áreas de amortiguación de los parques naturales.

Respecto a los diferentes mecanismos e instrumentos financieros y económicos que se proponen<sup>[85]</sup>, se plantearon varios aspectos:

- En relación con la ampliación de las actividades financiables más allá de las actividades propias al sector agropecuario, se propuso

el desarrollo de proyectos y procesos productivos que aprovechen las ventajas que ofrecen mercados diferenciados que internalizan los costos y el otorgamiento de beneficios de incorporar en las actividades agrope-



Fotos: Carlos Andrés Ossa Toro

Respecto del Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural se realizó una revisión exhaustiva de las implicaciones del Proyecto de ley sobre las áreas del Sinap, de la cual se desprende que hay un interés por propiciar y fortalecer los procesos agrarios que conduzcan al saneamiento de la propiedad en estas áreas.

85 Fondo Nacional de Desarrollo Rural, programas de comercialización, incentivos, etc.



técnico. Proyecto Incentivos a la Conservación – Fondo Patrimonio Natural. <http://goo.gl/Wo5Mze>.



Foto: <http://www.agenciadenoticias.unal.edu.co/ndetalle/articulo/la-voz-de-los-colombianos-fue-escuchada-en-foro-agrario.html>

Foro de desarrollo agrario integral organizado por la Universidad Nacional - Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz y las Naciones Unidas en Colombia.

- cuarias y rurales consideraciones socioambientales; la reconversión ambiental productiva; la disminución del conflicto del uso del suelo y la recuperación de las condiciones físico biológicas del agua y del suelo.
- La necesidad de incorporar en los instrumentos económicos un enfoque de incentivos que propicien cambios en el comportamiento productivo con consideraciones ambientales, sociales y económicas, fuera del enfoque tradicional de subsidios.



- La importancia de generar procesos regulatorios a la asignación de recursos que no propicien de manera indirecta o directa la transformación de ecosistemas naturales.

Por último, se trataron otros aspectos tales como: a) la propuesta de inclusión de manera transversal al objetivo de seguridad alimentaria; b) la necesidad de ampliar la discusión sobre las implicaciones de figuras como el Derecho real de superficie; c) el reconocimiento al avance a la posesión agraria por acciones de conservación.

Es difícil evaluar el resultado de esta gestión, pues tal como se conoce, este proceso presentó muchos vaivenes políticos durante los años que estuvo activo (2010 al 2014), caracterizado por la circulación de varias versiones del Proyecto de ley, algunas de ellas con orientaciones con marcadas diferencias, y que resultó finalmente en la no radicación del articulado oficial ante el Congreso de la República, por la debilidad existente en los procesos de Consulta Previa y por la coyuntura con las negociaciones de paz entre

el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC. Por lo pronto, se puede rescatar a partir del texto generado por el grupo negociador que en términos de los principios presentados por Patrimonio Natural para el Proyecto de ley, los acuerdos avanzados coinciden de manera general. No obstante, son planteamientos genéricos a los cuales tendrá que realizarse el seguimiento a la hora de propiciarse la iniciativa de ley que dé respaldo al acuerdo.

Foto: Luis Felipe Ordóñez Escobar

*Se destacó la importancia de generar procesos regulatorios a la asignación de recursos que no propicien de manera indirecta o directa la transformación de ecosistemas naturales.*



**Proyecto de Conpes para el desarrollo de la Altillanura**

Respondiendo a lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014, el gobierno del presidente Santos impulsó para la aprobación por parte del Consejo Nacional de Planeación Económica y Social - Conpes, un documento de política que pusiera a disposición los instrumentos para dar viabilidad al desarrollo planteado para la Altillanura orinocense, considerada desde el sector productivo, como la última frontera agrícola.

Para esta región, considerada como una de las últimas "áreas silvestres" o "regiones vírgenes" del planeta, se propone un vasto programa de reconversión agroambiental a lo largo de 20 años, en una extensión de 6.3 millones de hectáreas que en los últimos años ha estado en primera página de los debates frente a los actuales y futuros procesos de transformación de esta región y las implicaciones socioambientales de los mismos, los cuales han evidenciado las visiones contrastantes de los actores locales, regionales y del orden nacional.

Ante las grandes inversiones previstas para el desarrollo de este megaproyecto agroindustrial, se consideró importante aportar a la planificación productiva agropecuaria en la Orinoquia y buscar incidir en que las inversiones allí previstas apunten, no sólo al desarrollo de actividades productivas con criterios ambientales, sino al desarrollo de instrumentos económicos que garanticen inversiones hacia la provisión de los servicios ecosistémicos.

A partir de la priorización con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR de apoyo a la temática en alianza de Patrimonio Natural y WWF, se generaron un conjunto de recomendaciones<sup>[86]</sup>, dentro de las cuales se plantean elementos básicos para el fortalecimiento de los procesos de toma de decisiones con conside-

86 Palacios Lozano, María Teresa. Elementos para la planificación productiva en la Orinoquia con enfoque ecosistémico: énfasis en la Altillanura. Serie Documentos de Trabajo, Proyecto Incentivos a la Conservación. Fondo Patrimonio Natural. Documento de Trabajo No. 2. Abril 2011. <http://es.scribd.com/doc/66727114/Elementos-para-la-planificacion-productiva-en-la-Orinoquia-con-enfoque-ecosistmico>.

raciones ecosistémicas desde la actividad productiva en la Orinoquia colombiana y en especial en la Altillanura. Para incidir en este documento de política, se trabajó desde varias vías. Además de trabajar con el MADR, se realizó un acercamiento con el DNP con el objeto de presentar a discusión los elementos identificados relevantes. Dadas las dificultades del DNP para concertar una posición ambiental, esta entidad solicitó al Instituto Alexander von Humboldt IAVH liderar la consolidación de la visión ambiental, por lo cual, en conjunto con WWF se consolidó un documento de recomendaciones que fue direccionado al IAVH para su incorporación en el documento a ser presentado al DNP; y finalmente, a pesar de que no se logró participación en los espacios nacionales de consulta con las entidades públicas del SINA, desde Patrimonio Natural se buscó hacer un seguimiento a los diferentes foros y espacios de discusión.

Algunas de las principales recomendaciones abordaron los siguientes aspectos:



**Foto:** <http://cuencashidrograficas.galeon.com/orinoco.html>

*Para esta región, considerada como una de las últimas "áreas silvestres" o "regiones vírgenes" del planeta, el Gobierno Nacional ha propuesto un vasto programa de reconversión agroambiental a lo largo de 20 años, en una extensión de 6.3 millones de hectáreas que en los últimos años ha estado en primera página de los debates frente a los actuales y futuros procesos de transformación de esta región y las implicaciones socioambientales de los mismos.*



Megaproyectos agroindustriales en la  
Altiplanura orinoquense.

Reunión de la iniciativa para el desarrollo  
sostenible de la minería tradicional en el  
Chocó biogeográfico - Medellín

Fotos: María Teresa Palacios Lozano

- El fortalecimiento de las herramientas de planificación ambiental existentes, tal como la definición de la estructura ecológica regional y las correspondientes estructuras ecológicas municipales; la identificación de las áreas prioritarias de conservación para el fortalecimiento del Sistema Regional de Áreas Protegidas sirap; la definición de estrategias de conectividad ecológica regional y la zonificación de la aptitud de uso del territorio a escalas espaciales, adecuadas a la toma de decisiones de los actores productivos.
- En materia de planificación intersectorial, la necesidad

de definir áreas de desarrollo agropecuario conforme a criterios integrales ambientales, socioculturales, productivos y de competitividad y la generación de mapas de aptitud específicos para cada renglón productivo.

- En materia de instrumentos económicos y de financiamiento para el desarrollo rural se propuso la exploración de esquemas tipo pago por servicios ambientales para las áreas que no deben ser transformadas por los desarrollos sectoriales; la necesidad de fortalecer esquemas de compensaciones intersectoriales; y la inclusión de criterios socioambientales en instrumentos de crédito y financiamiento, así como la ampliación de las líneas de crédito con la incorporación de actividades financiables para esquemas de conservación de producción.

#### **Proyecto de modificación del Código de Minas**

Desde hace casi una década, el sector minero energético identi-

ficó la necesidad de reformar la legislación minera del denominado Código de Minas fijado en la Ley 685 del 2001. En el 2010 se sancionó la Ley 1382 de 2010 que modificaba la Ley 685 de 2001, Código de Minas, la cual mediante la Sentencia C-366 de 2011 fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional difiriendo los efectos de la inexecutable por el término de dos años. No obstante, ante el avance desbocado de la minería, el sector minero energético se vio abocado a generar una nueva legislación que permitiera definir medidas para el impulso del sector y el ordenamiento de la actividad.



Teniendo en cuenta los conflictos que se presentan sobre la posesión de títulos mineros en las áreas del Sinap y otras áreas de importancia ecológica y zonas de reserva forestal, se consideró importante aportar a la definición de la nueva ley, considerando que una de las fallas de política identificadas dentro del análisis de sostenibilidad financiera del Sinap fue la inversión de impactos negativos desde sectores de desarrollo económico.

Con el ánimo de aportar elementos desde la mirada social y ambiental a la propuesta de reforma en mención, se consolidó un conjunto de observaciones basadas en principios mínimos para el desarrollo de la minería en el contexto de un país altamente biodiverso como Colombia. Así mismo, se generaron recomendaciones, dentro de las cuales se destacaron principalmente las diferencias entre la modificación presentada en la Ley 1382 del 2010 y el nuevo texto propuesto. Al respecto se encontró que en el articulado del nuevo Proyecto no se evidencian los avances logrados

desde la visión ambiental, el enfoque ecosistémico y de responsabilidad social y empresarial de la actividad minera en el país logrados en la Ley 1382 del 2010; se identificaron inconsistencias, en particular relacionadas con la no definición o cruce de competencias entre las autoridades ambientales y mineras, y el debilitamiento de los derechos de prelación de las comunidades tradicionales frente a la actividad minera en territorios étnicos.

Este trabajo fue desarrollado en alianza principalmente con WWF. Los análisis consolidados en propuestas de ajuste o modificación a los proyectos de ley fueron direccionados a través de Parques Nacionales y del MADS que ha liderado los aportes ambientales en materia de la reforma tendiente a modificar la Ley 685 de 2001, Código de Minas. Adicionalmente, el Fondo Patrimonio Natural fue tenido en cuenta dentro del proceso de consultas técnicas adelantadas desde el despacho de la representante a la Cámara Rosmery Martínez Rosales a la propuesta



*Extracción minera en el Chocó Biogeográfico.*

Fotos: <http://www.lapatria.com/tags/mineria-ilegal>

de reforma tendiente a modificar la Ley 685 de 2001, Código de Minas.

A pesar de las varias versiones de articulado, el gobierno dejó expirar el término para la presentación de la iniciativa legislativa, por lo cual quedó nuevamente en vigencia la Ley 685 del 2001. Ante dicha situación, el Fondo Patrimonio participo de la iniciativa convocada por la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente AIDA, con la participación de WWF, la Asociación Ambiente y Sociedad, el IAVH, Gapi Icesi y Justicia Global, para analizar y definir una estrategia frente a la caída

Zona de explotación minera La Colosa. Fuente <http://silviofilos-unidad-popular.blogspot.com/2010/07/colombia-no-la-mina-de-oro-la-colosa.html>

Foto: María Teresa Palacios Lozano



del Código de Minas (2010) y la vigencia del marco legislativo del 2001, la Ley 658. En esta instancia se acordó definir una posición conjunta, en la cual se fijan los mínimos ante la posibilidad de una nueva iniciativa legislativa; generar una estrategia de comunicación; y finalmente generar un lobby político para el documento de mínimos. Al finalizar el 2013 se identifica una total ausencia de la voluntad

política del gobierno por sacar adelante la legislación en la materia. Los esfuerzos interinstitucionales carecieron de desarrollo ante la poca preocupación por parte del ente rector de la política ambiental. No obstante, la dinámica nacional de activismo frente a la actividad minera se fortalece durante este período y se hacen más evidentes las oposiciones y cuestionamientos a la "locomotora minera".

### Procesos para la incorporación de medidas de conservación y provisión de servicios ambientales en instrumentos de política sectoriales

Se avanzó en el análisis del estado de desarrollo de los diferentes instrumentos de política sectoriales de los tres sectores priorizados, a partir de lo cual se identificaron propuestas para la gestión con los actores competentes.

Como en muchos de los temas sectoriales, el sector ambiental colombiano se encuentra a la vanguardia en materia de generación de instrumentos de política para la gestión ambiental de los sectores.

No obstante, a pesar de los avances y continuas revisiones y ajustes a la reglamentación en cuanto al desarrollo de instrumentos de comando y control, el desarrollo de incentivos a la gestión ambiental, y la regulación en materia de cierre de minas y pólizas, la mayor parte de los instrumentos generados se orientan a la gestión ambiental en los

procesos industriales y no a la conservación de ecosistemas o áreas de importancia natural. Entre los aspectos no implementados a nivel nacional se resalta el tema de la inversión voluntaria o amarrada a las exenciones o a las compensaciones para la intervención sobre los pasivos ambientales; la financiación de los inventarios y gestión de información de biodiversidad. Los casos importantes en materia de áreas de conservación se vienen adelantando voluntariamente desde la empresa privada, pero se hace necesario indagar sobre las acciones más allá de la identificación de las mismas y los mecanismos financieros y económicos que le den sostenibilidad. Quizá el tema más fundamental es el fortalecimiento de los municipios para la definición del componente minero en los procesos de ordenamiento territorial y el fortalecimiento de los procedimientos que garanticen la coherencia de dichos planes con el desarrollo de los proyectos ligados a este sector.

Respecto al sector transporte con énfasis en infraestructura vial, la mayor parte de los instrumentos de política ambiental en la agenda ambiental intersectorial del sector transporte se relacionan con la gestión ambiental en materia de cambio climático, desastres asociados a sustancias peligrosas, residuos o desechos peligrosos, reciclaje, emisiones contaminantes y los procesos de licenciamiento e indicadores de la gestión ambiental sectorial. En cuanto a instrumentos económicos se resalta el tema de la divulgación de los incentivos tributarios para la inversión ambiental y la sobretasa ambiental en peajes de vías. Así mismo, se destaca el fortalecimiento de herramientas como las evaluaciones ambientales estratégicas para el

sector transporte, y la articulación de los procesos de planeación sectorial con los de ordenamiento territorial regional y local, de primordial importancia en relación con la afectación sobre áreas de importancia para la conservación, incluyendo la mención sobre planes de manejo y conservación de ecosistemas marinos, costeros y continentales.

Por último, respecto al sector agropecuario y rural, es importante reconocer que en buena medida el sector agropecuario ha ido incorporando en su quehacer consideraciones de gestión ambiental y de biodiversidad, así como de gestión del riesgo ligado a factores naturales y antrópicos. Cabe destacar que los mayores



Foto: María Teresa Palacios Lozano

*Respecto del sector transporte la articulación de los procesos de planeación sectorial con los de ordenamiento territorial regional y local son de primordial importancia en relación con la afectación sobre áreas de importancia para la conservación.*

avances se realizan en general a través de proyectos puntuales para la adopción de las buenas prácticas agrícolas y ambientales y no a nivel general de las políticas, planes y programas del sector.

Por otro lado, son ingentes los recursos que han sido asignados a través de apoyos directos a diferentes grupos productivos, bajo el esquema de incentivos. No obstante, muy pocos de estos implican cambios de comportamiento que condi-

cionen el beneficio percibido, por lo cual la mayoría de estos apoyos directos no impactan sobre diferentes causas de degradación ambiental y ecosistémica ligadas a dichas actividades productivas. Dentro de los pocos incentivos reales se podrían mencionar, el caso de la promoción de mercados asociados a aspectos ambientales, caso flores; y los programas que incluyen la adopción de buenas prácticas agrícolas y de medidas sanitarias y fitosanitarias.

Es necesario que el MADR se focalice en acciones orientadas a la planificación territorial y ambiental de la actividad productiva. El país viene avanzando en la identificación de conflictos de uso del suelo, definición de áreas aptas para cultivos con consideraciones integrales, esfuerzos que deben multiplicarse en todos los rubros productivos; así mismo, en la modelación de los impactos del cambio climático. Todos estos insumos deben constituirse en parte de la agenda de planifica-

Foto: Francy Pabón

Para el sector agropecuario cabe destacar que los mayores avances se realizan en general a través de proyectos puntuales para la adopción de las buenas prácticas agrícolas y ambientales y no a nivel general de las políticas, planes y programas del sector.



ción de la actividad agropecuaria a diferentes escalas como base para disminuir la vulnerabilidad de la producción nacional y de la seguridad alimentaria, particularmente ligada a cambios drásticos en los comportamientos climáticos.

En cuanto a la gestión con el MADR, desde Patrimonio Natural se participó junto con un conjunto de actores de la sociedad civil en un grupo ad hoc, convocado desde el Viceministerio en el 2011, para asesorar la incorporación de consideraciones ambientales y de biodiversidad en la política agropecuaria y rural, con énfasis en Producción Agropecuaria Ecológica, PAE. El grupo se planteó un plan de trabajo para la puesta en marcha de instrumentos y mecanismos que permitieran dinamizar los procesos de PAE en el nivel nacional. Como resultado de dicho trabajo se identificaron en primera instancia 10 propuestas, dentro de las cuales cabe destacar logros concretos respecto de la creación de la Cadena Nacional de Producción Agropecuaria Ecológica y de la Federación Orgánicos

de Colombia, Fedeor-  
gánicos<sup>[87]</sup>.

Patrimonio Natural entró a ser parte de la Cadena a través de su participación en el eslabón de financiación, respondiendo al plan de acción fijado por los miembros de la Comisión Nacional. No obstante, los cambios de funcionarios provocaron un cambio de interés por parte del MADR, por lo cual a la fecha, a pesar de

87 Palacios Lozano, María Teresa. Alianza público-privada para la iniciativa gubernamental de fomento a la producción agropecuaria ecológica. Serie Documentos de Trabajo, elementos de política. Proyecto Incentivos a la Conservación. Fondo Patrimonio Natural. Documento de Trabajo No.8. Mayo 2012. <http://es.scribd.com/doc/113941690/Alianza-publico-privada-para-la-iniciativa-gubernamental-de-fomento-a-la-produccion-agropecuaria-ecologica>.



haber surtido todos los procedimientos, el MADR no ha dado una respuesta a la oficialización de la misma. De otra parte, se apoyó la creación de Fedeor-  
gánicos a través de la asesoría a la definición de sus estatutos y estructuras organizacionales. Dado el carácter de gremio privado, Patrimonio Natural ha propuesto a Fedeor-  
gánicos generar alianzas para el fortalecimiento y el impulso de estrategias económicas y financieras desde la experticia de esta entidad.

Foto: <http://www.controlbiologico.com/noticias/noticias-agricultura%20organica.htm>

Se apoyó la incorporación de consideraciones ambientales y de biodiversidad en la política agropecuaria y rural con énfasis en Producción Agropecuaria Ecológica PAE, mediante la participación de un grupo ad hoc convocado por el MADR.

**Procesos para la incorporación de medidas de conservación y provisión de servicios ambientales en instrumentos de política intersectoriales**

Dentro de este grupo se analizaron los instrumentos del sistema de regalías y compensaciones, las compensaciones ambientales ligadas a procesos de licenciamiento ambiental y las exenciones.

**Distribución y manejo del Sistema General de Regalías y Compensaciones**

La extracción de los recursos naturales no renovables ha implicado para el país un costo ambiental extremadamente alto, sin que los recursos de rega-

lías y compensaciones hayan resarcido de forma efectiva los impactos negativos, en muchos casos impactos residuales sobre el medio ambiente y la biodiversidad, es decir, impactos que no son ni evitables, ni mitigables<sup>[88]</sup>. En el mismo sentido, según la Contraloría General de la República, en desarrollo de la regulación del Sistema Nacional de Regalías y Compensaciones vigente al 2010, los recursos de regalías indirectas y compensaciones destinados a la preservación del medio ambiente se dispersan y no apuntan a las

88 Mauricio Cabrera Galvis. *eltiempo.com* / opinión / columnistas Otros columnistas. Lunes 16 de agosto de 2010.

prioridades de conservación nacional y por diversas razones y debilidades tanto estructurales como funcionales, representan una oportunidad para la corrupción y el desvío de recursos hacia inversiones no prioritarias o productivas.

Dado lo anterior, dentro de los análisis realizados en el marco del PIC se hizo prioritario buscar oportunidades para hacer que los recursos derivados del uso y usufructo de los recursos naturales no renovables se orienten a reinvertir en el medio ambiente como una estrategia de garantía de la provisión de los bienes y servicios ecosistémicos de los cuales se beneficia la población en general. De esta manera se generaron propuestas en el marco del Proyecto de acto legislativo para la modificación del Sistema General de Regalías y Compensaciones, cuya iniciativa gubernamental dio inicio con la entrada del gobierno Santos 2010-2014. Una vez realizados los análisis sobre la regulación vigente se inició el seguimiento a los proyectos

Foto: <http://2013guajira.wikispaces.com/Impacto+del+Cerrejon>

*La extracción de los recursos naturales no renovables ha implicado para el país un costo ambiental extremadamente alto, sin que los recursos de regalías y compensaciones hayan resarcido de forma efectiva los impactos negativos, en muchos casos impactos residuales sobre el medio ambiente y la biodiversidad, es decir, impactos que no son ni evitables, ni mitigables.*



de textos al acto legislativo que modifica las bases constitucionales en materia de distribución y manejo de regalías. Posteriormente y dada la dinámica en torno al Proyecto de acto legislativo, se identificaron estrategias a través de las cuales incidir con aportes a la reforma legal. Así, a través de Asociación de Corporaciones Ambientales, Asocars, se direccionaron propuestas de texto con ponentes de la ley en el Congreso de la República.

En términos generales, en comparación con la regulación anterior basada en los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, la propuesta de acto legislativo eliminaba en su totalidad las disposiciones para la asignación de recursos a la inversión ambiental. En tal sentido, las propuestas presentadas se orientaron a garantizar que los recursos percibidos a través de este instrumento aseguran la inclusión de la temática ambiental. En junio del 2012 fue aprobado por parte de la Cámara de Representantes el Proyecto de Acto legislativo

05 de reforma a las regalías, el cual busca principalmente la equidad en las oportunidades de desarrollo de las regiones, fijando un 10% para ciencia y tecnología cuyas temáticas de investigación se priorizarán desde las regiones. Así mismo, se logró la inclusión de la temática ambiental en la redacción final del articulado constitucional. Se puede decir que esta inclusión es el resultado de la conjunción de la presión de actores que desde diferentes instancias rechazaron la iniciativa del gobierno que buscaba la destinación con fines netamente económicos y sociales.

Ante la nueva regulación, desde Patrimonio Natural se realizó gestión con las instancias regionales y sectoriales presentes en las áreas de trabajo del PIC con el fin de identificar oportunidades para apoyar la orientación de las asignaciones al logro de la sostenibilidad financiera del Sinap y las áreas estratégicas para la biodiversidad. Es así como se acompañó a la Gobernación del departamento del Amazonas en la formulación



Foto: Carlos Andrés Ossa Toro

Desde el PIC se hizo prioritario buscar oportunidades para hacer que los recursos derivados del uso y usufructo de los recursos naturales no renovables se orienten a reinvertir en el medio ambiente como una estrategia de garantía de la provisión de los bienes y servicios ecosistémicos de los cuales se beneficia la población en general.

de dos de los grandes proyectos de inversión que serán financiados con dichos recursos. Uno de ellos orientado al desarrollo de programas de biodiversidad y áreas protegidas y el otro al desarrollo de bioprospección y biocomercio. En cuanto al sector agropecuario, a través de la participación en el grupo asesor del MADR para fortalecer la incorporación de consideraciones ambientales y de biodiversidad en la política agropecuaria, se generó una agenda prospectiva de investigación, innovación y transferencia de tecnología en sistemas de producción agropecuaria ecológica PAE con el fin de insertarla en la Agenda de Ciencia y Tecnología de Colciencias, la cual se constituiría en uno de los megaprogramas del sector agropecuario con opciones de acceso al 10% destinado a Ciencia y Tecnología de los recursos derivados de regalías, dentro del cual se priorizó el sector de agricultura.

**Compensaciones ambientales en el marco del licenciamiento ambiental**

El gobierno de Colombia, a través del MADS, ha desarrollado una normativa para regular las intervenciones sectoriales de alto impacto para evitar, minimizar, restaurar y compensar los impactos sobre la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos asociados. Dentro de este marco se encuentra el desarrollo correspondiente a las compensaciones ambientales ligadas a procesos de licenciamiento ambiental.

Dentro del marco de análisis intersectorial, se identificó como prioritario el proceso llevado a cabo por el MADS para la reglamentación de las compensaciones por pérdida de biodiversidad. Este es uno de los temas que reviste mayor importancia, considerando las potenciales oportunidades para fortalecer las acciones de conservación de la biodiversidad frente al desarrollo de megaproyectos, a través de las medidas de compensación de los impactos que no pueden ser evitados, mitigados o sustituidos, buscando garantizar la relación entre la conservación y la provisión de servicios ambientales.

Desde Patrimonio Natural se apoyó al MADS en el proceso de reglamentación para la asignación de las compensaciones por pérdida de biodiversidad a través de la participación en las diferentes instancias de consulta técnica al Manual. Adicionalmente, se consideró deseable contemplar una aproximación metodológica que presentara

Foto: <http://revistaoronegro.com/2013/12/20/colombia-reglamentan-explotacion-de-hidrocarburos-no-convencionales/>

Desde Patrimonio Natural se apoyó al MADS en el proceso de reglamentación para la asignación de las compensaciones por pérdida de biodiversidad a través de la participación en las diferentes instancias de consulta técnica al Manual.



una visión más integral de las compensaciones y que vaya más allá del concepto de “equivalencias ecológicas”. Es así como se gestionó un convenio con la Agencia Nacional de Licencias Ambientales- ANLA, que dio como resultado el desarrollo de una propuesta de guía metodológica para la definición de compensaciones socioeconó-



micas en el marco del proceso de licenciamiento ambiental que aportara a dar complementariedad al Manual desarrollado por el MADS.

Adicionalmente, Patrimonio Natural apoyó la gestión de Parques Nacionales para que dentro de las opciones de inversión con recursos de compensaciones, se tuviera como objetivo las áreas del Sinap tanto de orden público como privado.

Una vez expedido el Manual de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad y en seguimiento al acompañamiento realizado al MADS y a la ANLA, se definió un plan de trabajo en varias vías para potenciar las oportunidades derivadas de esta regulación respecto a contar con mayores recursos y más estables para la conservación de las áreas naturales del país. De esta manera se trabajó en los siguientes frentes de trabajo:

- Ejecución de un plan de trabajo con Parques Nacionales para el fortalecimiento de la gestión de las compen-

saciones ambientales en áreas del SINAP.

- El acercamiento y la gestión de acuerdos con los sectores (hidrocarburos, minería, infraestructura) para un abordaje macro a la aplicación de las compensaciones ambientales desde un enfoque de planificación regional que evite la dispersión de inversiones y una ejecución más costo efectiva por parte de las empresas titulares de proyectos.
- La definición de alianzas con actores técnicos complementarios al accionar de Patrimonio Natural, dentro de los cuales se realizó una alianza con la Wildlife Conservation Society WCS con el objeto de promover una gestión coordinada entre la sociedad civil, las entidades gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y los expertos internacionales, que permita contribuir a la no pérdida neta de biodiversidad mediante la inversión estratégica de los recursos provenientes del licenciamiento ambiental.

- La exploración de una propuesta de mecanismo o banca de compensaciones, la cual se expondrá en la siguiente sección de este documento.

#### **Exenciones y reforma tributaria**

Dentro de los instrumentos transversales se identificó como pertinente el análisis de las exenciones de las cuales se benefician diferentes sectores de la economía nacional.

Siendo estas una forma de subsidio, se ha evidenciado que en muy pocos casos se tienen en cuenta consideraciones ambientales para la asignación de las mismas, de manera tal que sectores que impactan significativamente los recursos naturales, terminan siendo los mayores beneficiados, mientras que los sectores clasificados de menor o mínimo impacto no reciben incentivos considerables.

Dado lo anterior y aprovechando el proceso de una nueva reforma tributaria se analizó el impacto ambiental y social ligado al conjunto de exenciones tributarias que el país ha otorgado a los diferentes sectores, frente a lo cual se realizaron propuestas orientadas a reducir los beneficios a los sectores de alto impacto y fortalecer o mantener las destinadas a beneficiar actividades ambiental y socialmente sostenibles.

Del análisis realizado se concluye que de manera general las exenciones son de gran impacto en la medida que benefician a proyectos de gran escala, sea por tamaño, por inversión o por temporalidad. La recomendación general apuntó al desmonte de las exenciones a las actividades insostenibles, extractivas y deteriorantes de los recursos naturales renovables o la sujeción de requisitos de inversión ambiental y de conservación para calificar a la obtención del beneficio tributario<sup>[89]</sup>.

Foto: Proyecto Biodiversidad FNC-GEF-PNUD

Se llevaron a cabo alianzas con actores técnicos complementarios al accionar de Patrimonio Natural, con el objeto de promover una gestión coordinada entre la sociedad civil, las entidades gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y los expertos internacionales.



89 Palacios Lozano, María Teresa. Las exenciones y su relación con la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales. Serie

Posteriormente y dada la iniciativa del gobierno del presidente Santos de promover una reforma tributaria, se responde a la solicitud de la Subdirección Ambiental del DNP en materia de propuestas de incentivos tributarios que se pudieran incluir en la reforma tributaria, para lo cual se presentaron propuestas relacionadas con instrumentos económicos que se han venido identificando como pertinentes a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y el ordenamiento territorial. Adicionalmente se incluyeron otras relacionadas con la PAE, para ampliar las líneas previstas en las exenciones ambientales con el concepto de prácticas agroecológicas, las cuales podrán ser definidas por el MADS. Por último, en asocio con Parques Nacionales se trabajó en el soporte a dos propuestas orientadas a eliminar las exenciones a los plaguicidas y a las actividades mineras.

Documentos de Trabajo, elementos de política. Proyecto Incentivos a la Conservación. Fondo Patrimonio Natural. Documento de Trabajo No.7. Mayo 2012. <http://es.scribd.com/doc/113932989/Las-exenciones-y-su-relacion-con-la-conservacion-y-el-uso-sostenible-de-los-recursos-naturales>.



### En cuanto a las condiciones económico financieras

En esta sección se ilustran los avances y logros de la gestión para contribuir a la solidez financiera y económica de los incentivos a la conservación, tanto a nivel local para los casos piloto desarrollados, así como a nivel de los procesos y mecanismos de planificación que se trabajaron a nivel regional y nacional relacionados con la temática.

### A nivel local

La aproximación para la generación de condiciones de continuidad financiera de los esquemas de incentivos a la conservación desarrollados por el PIC se enfocó en buscar la generación de los arreglos necesarios para hacer viables y sostenibles los esquemas en el tiempo.

**En cuanto a los esquemas tipo Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos- PSAH.** La gestión de recursos económicos para el desarrollo de instrumentos tipo PSAH fue una constante del trabajo desde el inicio de las experiencias, frente a lo cual se

Foto: Proyecto Biodiversidad FNC-GEF-PNUD

Aprovechando el proceso de una nueva reforma tributaria se analizó el impacto ambiental y social ligado al conjunto de exenciones tributarias que el país ha otorgado a los diferentes sectores, frente a lo cual se realizaron propuestas orientadas a reducir los beneficios a los sectores de alto impacto y fortalecer o mantener las destinadas a beneficiar actividades ambiental y socialmente sostenibles.

buscó que la consolidación de las alianzas institucionales, comunitarias y sectoriales contribuyera a la generación de condiciones de continuidad de los instrumentos, entre otros aspectos, desde el punto de vista económico financiero.

No obstante la importante participación alcanzada por parte de varios actores en los esquemas tipo PSAH desarrollados por el PIC<sup>[90]</sup>, puede presentarse

90 Tal como se mencionó en la primera parte de este capítulo, al finalizar el PIC se habían logrado 28 alianzas con autoridades ambientales, entes

incertidumbre frente a las condiciones de continuidad de los mismos más allá de la vigencia del Proyecto, situación que podría estar relacionada en gran medida con la capacidad de gestión de las organizaciones operadoras y la forma de abordar la misma. Si la gestión se realiza considerando la visión tradicional de PSA, se podrán

territoriales, ONG, acueductos, actores sectoriales y organizaciones locales para intervenir en el territorio en la implementación de los instrumentos tipo PSAH. Participaron en estas alianzas 6 acueductos, 2 asociaciones de usuarios de agua, 7 autoridades ambientales, 12 ONG y 1 sector productivo.

encontrar varias barreras, dado que por ahora no se cuenta con una reglamentación de este instrumento y que para ninguna de las zonas de trabajo se cuenta con una política institucional contundente que garantice un horizonte de financiación para esquemas de PSA con fuentes públicas. Por el otro lado, si la gestión se realiza desde la visión de aplicación de incentivos (tipo PSA), será más sencilla para las fuentes públicas la inversión de los recursos en opciones como asistencia técnica, tecnologías de descontaminación, entre otros, a partir de las negociaciones que se realicen entre las partes.

En otras palabras, lo evidenciado desde la gestión del PIC es que parte de la falta de definición por parte de las entidades públicas se debe a que la temática de PSA no está reglamentada<sup>[91]</sup>, por lo cual no queda claro para las instituciones cómo financiar estas iniciativas de manera sostenida cuando se habla del instrumento convencional de PSA, y si

91 A excepción del Decreto 0953 de 2013 que reglamenta el Artículo 111 de la Ley 99 de 1993.



Foto: Nicolás Osorio

La gestión de recursos económicos para el desarrollo de instrumentos tipo PSAH fue una constante del trabajo desde el inicio de las experiencias, frente a lo cual se buscó la consolidación de las alianzas institucionales, comunitarias y sectoriales.



a esto se suma las limitaciones que se derivan con la aplicación de vigencias<sup>[92]</sup> por parte de las instituciones, es evidente que estas fuentes no son apropiadas para dar continuidad a estos instrumentos. Se considera que desde lo público hace falta recorrer un camino que habilite la temática y haga funcional que los recursos puedan ser destinados para realizar incentivos directamente a los productores. En este sentido, como se ha

92 Vigencias anuales que en la práctica se convierten en semestrales.

mencionado, se requiere dar continuidad a la aplicación de los recursos con visión de incentivos (tipo PSAH) y continuar la gestión emprendida para la vinculación de recursos privados con el fin de garantizar la continuidad de los esquemas por un tiempo mínimo de cinco años.

***En cuanto a los esquemas de incentivos asociados a la biodiversidad y los bosques.*** En relación con la búsqueda de condiciones de continuidad financiera de los incentivos desarrollados en este componente del PIC,

ésta no se escapó de las restricciones existentes a nivel global respecto a que no existen grandes compradores y no se han determinado las reglas de juego a nivel internacional que viabilicen la sostenibilidad de incentivos asociados a la biodiversidad y los bosques. No obstante lo anterior, el trabajo desde el Proyecto mantuvo presente esta necesidad enfocándose en primera medida en explorar y probar la viabilidad y pertinencia desde lo social y cultural del desarrollo de los incentivos en estas regiones

*Se considera que desde lo público hace falta recorrer un camino que habilite la temática y haga funcional que los recursos puedan ser destinados para realizar incentivos directamente a los productores.*

**Foto:** Nicolás Osorio

*Es así como desde el inicio del PIC se propiciaron las condiciones para que los actores comunitarios e institucionales involucrados en cada caso, se apropiaran del proceso y con esto garantizar, en principio, la sostenibilidad social e institucional de los incentivos, condición básica para propiciar a su vez la búsqueda y gestión conjunta de condiciones de continuidad financiera.*

Foto: Proyecto Biodiversidad FNC-GEF-PNUD



de la Amazonia y el Pacífico colombiano, para posteriormente hacer planteamientos para su financiamiento y continuidad más allá de la duración del PIC.

Es así como desde el inicio del PIC se propiciaron las condiciones para que los actores comunitarios e institucionales involucrados en cada caso, se apropiaran del proceso y con esto garantizar, en principio, la sostenibilidad social e institucional de los incentivos,

condición básica para propiciar a su vez la búsqueda y gestión conjunta de condiciones de continuidad financiera.

Como parte de este proceso de apropiación social, se destaca que para los casos piloto del Amazonas y el Pacífico se logró que las comunidades colocaran contrapartidas para el desarrollo e implementación de los incentivos propuestos, lo cual se tradujo, en tiempos de jornales, materiales de trabajo,

cuestiones operativas al servicio del Proyecto, lanchas, motores, motoristas, entre otros. Así mismo, las instituciones socias de las experiencias piloto aportaron contrapartidas en especie, fundamentales para el desarrollo de los casos piloto, representadas en personal, información, equipo y logística.

Una vez verificadas las condiciones de viabilidad del desarrollo de los incentivos propuestos, en la última fase del Proyecto se inició el proceso de búsqueda de recursos para dar continuidad al financiamiento de las iniciativas. En primer lugar, se buscó vincular a los procesos a las instituciones públicas y los entes territoriales. Por ejemplo, como se mencionó, para el caso piloto Amazonas, conjuntamente con la Gobernación del Amazonas se elaboró un proyecto para gestionar recursos provenientes de regalías, en la ventana de ciencia y tecnología. Este proyecto plantea la vinculación del sector público y privado para el desarrollo de bioprospección en el Amazonas con el objetivo de

dinamizar las cadenas de valor de ingredientes naturales. Dicho proyecto se encuentra pre-aprobado por el Departamento por un monto de \$3.500 millones. Adicionalmente a esta iniciativa, más allá del interés manifiesto de varias instituciones, no se ha logrado consolidar a la fecha ninguna alianza que contribuya a fortalecer la financiación de estos procesos.

Es importante destacar que a través de la gestión realizada desde el PIC se evidenció que los recursos provenientes de regalías tienen un gran potencial para la financiación de incentivos a la conservación asociados a la biodiversidad y los bosques.

De otra parte, desde el PIC se exploró la generación de alianzas con el sector privado buscando oportunidades para financiar los pagos o compensaciones planteados en los incentivos desarrollados. Así, para el caso piloto Amazonas se logró una alianza con una empresa privada interesada en los servicios ambientales tales como la belleza escénica y valores espiri-

tuales y religiosos que ofrece el territorio del PANI. En la actualidad la asociación indígena PANI y la empresa Green Tribute se encuentran en proceso de firma de un convenio que garantizaría la sostenibilidad financiera de varios de los incentivos diseñados por el Proyecto. Con ocasión de la necesidad de preparar las condiciones para operar este convenio y futuros recursos que lleguen de otras empresas o instituciones se trabajó una propuesta para la creación de un mecanismo financiero para el PANI.

### A nivel regional

El trabajo realizado en torno a la estructuración de Estrategias de Sostenibilidad Financieras, ESF, en el ámbito de los sistemas departamentales y regionales de áreas protegidas- Siraps/Sidaps, consideradas desde el PIC como las instancias de planificación y gestión de la conservación a nivel regional propicias para impulsar el desarrollo de incentivos a la conservación, tuvo resultados muy variados y con un alcance mucho menor al esperado desde el punto de vista de la apropiación por parte



Foto: María Teresa Palacios Lozano

La búsqueda de condiciones de continuidad financiera de los incentivos asociados a la biodiversidad y los bosques no se escapó de las restricciones existentes a nivel global respecto a que no existen grandes compradores y no se han determinado las reglas de juego a nivel internacional que viabilicen la sostenibilidad de este tipo de incentivos.



La iniciativa gestionada con la Gobernación plantea la vinculación del sector público y privado para el desarrollo de bioprospección en el Amazonas con el objetivo de dinamizar las cadenas de valor de ingredientes naturales. Dicho Proyecto se encuentra pre-aprobado por el Departamento por un monto de \$3.500 millones.

Foto: Ángela Caro

de las entidades públicas con las cuales Patrimonio Natural trabajó en alianza. Se avanzó en procesos de definición de estrategias de sostenibilidad financiera en cuatro regiones del país (departamentos de Nariño, Arauca, Valle del Cauca y Huila). Las cuatro estrategias se elaboraron con grupos de diferente conformación institucional, usualmente liderados por las CAR y se trabajó en el marco de instrumentos de planificación específicos elaborados o en proceso de elaboración (planes de acción en biodiver-

sidad o planes de acción de sistemas departamentales de áreas protegidas).

Un análisis comparativo de los procesos<sup>93</sup> permitió evidenciar que las estrategias apoyadas lograron resultados de muy diverso alcance, dadas las particularidades de cada contexto, a nivel ecológico, a nivel de desarrollo institucional, de la solidez de las organizaciones participantes y de la consistencia de los instrumentos de planificación y gobernabilidad sobre las áreas protegidas presentes en las zonas, elementos que condicionaron tanto el nivel de participación regional como la forma de intervención del Fondo.

Con relación a las formas de cálculo de las necesidades financieras de las áreas protegidas, en todas las experiencias se evidenció la dificultad para lograr un cálculo real, debido

93 Camacho Adisedit, 2011. Documento inicial de lineamientos conceptuales y metodológicos para el diseño de estrategias de sostenibilidad financiera regional y local, conforme los avances de los procesos a nivel de sidaps, siraps. Contrato de Consultoría H-005 de 2011- Proyecto Incentivos a la Conservación, Fondo Patrimonio Natural. <http://goo.gl/YN0k7g>.

principalmente a los siguientes factores: i) no tener una estructura operativa institucionalizada e independiente para el Sidap que permita identificar una estructura de costos, ii) no contar con planes de manejo que incorporen la visión de inversión y contemplen proyectos sólidos para cada área, iii) no se evidencia, incluso en donde hay sistemas bastante avanzados, una verdadera visión de sistema que cuente con proyectos de inversión asociativos o colaborativos y en donde se demuestre que en el marco del Sidap, la inversión en un área los beneficia a todos.

En términos generales los resultados de las experiencias anteriores muestran que existen muchos retos aún para llegar al desarrollo de ESF sólidas y con una visión integral de los sistemas de áreas protegidas. Un factor fundamental es la necesidad de fortalecer los instrumentos de planificación de estos sistemas a nivel de definición y cuantificación de metas de conservación. A partir de los aprendizajes en estos procesos,

se cuenta con un documento con los aspectos más relevantes a tener en cuenta en los ejercicios de programación financiera para los sistemas de áreas protegidas como instancias básicas para la gestión de la conservación a nivel regional y departamental<sup>[94]</sup>, el cual será

útil como referencia general para los actores que se quieran encaminar en estos procesos.

Otro de los procesos en búsqueda de mejores condiciones financieras para la conservación fue el llevado a cabo en el departamento del Amazonas, apostándole a construir una Amazonia

donde la conservación sea realmente una opción de desarrollo para sus habitantes. Si bien el departamento no cuenta con un Sidap, en el marco de una instancia departamental con participación de Parques Nacionales, la Gobernación, el Instituto Sinchi, Corpoamazonia y la Cámara de Comercio, se adelantó la exploración y definición de alternativas económicas

94 Bahamón, María Margarita, 2014. Sostenibilidad financiera para el plan de acción de un Sidap/Sirap. Informe final contrato consultoría

Proyecto Incentivos a la Conservación. Fondo Patrimonio Natural. <http://goo.gl/prft5>



Foto: Paola García

En la actualidad la asociación indígena PANI y la empresa Green Tribute se encuentran en proceso de firma de un convenio que garantizaría la sostenibilidad financiera de varios de los incentivos diseñados por el Proyecto.

para el departamento, asociadas a la conservación de su riqueza natural.

Las dos problemáticas identificadas para el departamento se resumen en dos grandes ámbitos: los vacíos en el ordenamiento territorial sumados a la baja capacidad de generación de acuerdos sociales e institucionales para la adecuada gobernanza de la región, y una visible carencia de alternativas

ambientalmente sostenibles desarrolladas que contribuyan a la generación de ingresos y empleo.

A partir del análisis de los servicios ambientales con potencial de generación de ingresos y empleo para la región se priorizaron los frutos del bosque amazónico y la belleza escénica de la región, sobre los cuales se exploró su potencial hacia la conformación de cadenas de

valor de ingredientes naturales para la industria y el diseño de una estrategia regional de fomento al ecoturismo. A partir de las actividades promovidas desde el PIC con diversos actores e instituciones de soporte, se generó una dinámica importante de conformación de cadenas de valor de esta naturaleza que incluyó la participación de empresarios de las industrias cosmética y alimentaria de la talla de Natura del Brasil, Ecoflora, Bioplaza, Waliwa, Neyber y Selva Nevada y de las organizaciones de productores locales de las cadenas priorizadas, seje o milpeso (*Oenocarpus bataua*) y Camu Camu (*Myrciaria dubia*). Como fruto de esta dinámica, se estableció la necesidad de fortalecer la cadena en aspectos críticos como la investigación y capacidad de desarrollo de productos de alto valor agregado y las condiciones para el eslabón primario en el aprovechamiento, transformación y demás requisitos para el emprendimiento productivo. Adicionalmente, el Proyecto se enfocó en fortalecer a Asmu-

Foto: Jonh Bejarano

A partir del análisis de los servicios ambientales con potencial de generación de ingresos y empleo para la región se priorizaron los frutos del bosque amazónico y la belleza escénica de la región, sobre los cuales se exploró su potencial hacia la conformación de cadenas de valor de ingredientes naturales para la industria y el diseño de una estrategia regional de fomento al ecoturismo.



cotar Asociación de Mujeres Comunitarias de Tarapacá, como aquella que venía consolidándose con el apoyo de Sinchi, Corpoamazonia, la Gobernación y otras instituciones, como la asociación de productores con mejor desempeño y posibilidades en la producción de ingredientes a partir del camu camu. Como resultado se logró una alianza comercial adicional con la empresa Mamba para la venta de pulpa de camu camu. Con

respecto al fortalecimiento de la base científica, la investigación y capacidad de innovación para la agregación de valor, se gestionó a través de una alianza público-privada con la Gobernación de Amazonas, el Instituto Sinchi y Biointropic, un Proyecto que está en fase de aprobación por un valor de 3.8 mil millones de pesos para la construcción de capacidades para el desarrollo de productos de alto valor agregado a partir

del aprovechamiento sostenible de la biodiversidad nativa del departamento de Amazonas con fines comerciales.

En cuanto a la vocación turística del departamento del Amazonas, desde el PIC se apoyó a la Gobernación del Amazonas en la construcción del Plan de Turismo Departamental, específicamente en relación con el desarrollo del turismo en territorios indí-



Foto: María Claudia Fandiño Orozco

*El Proyecto se enfocó en fortalecer a Asmucotar, Asociación de Mujeres Comunitarias de Tarapacá, como aquella que venía consolidándose con el apoyo de Sinchi, Corpoamazonia, la Gobernación y otras instituciones, como la asociación de productores con mejor desempeño y posibilidades en la producción de ingredientes a partir del camu camu.*



*Se destacan los avances del PIC en cuanto a la creación del Mecanismo para la Promoción de Incentivos a la Conservación en Patrimonio Natural, con el objeto de consolidar un esquema de gestión que permita captar y articular recursos de diversas fuentes públicas y privadas, para contribuir en forma sistemática al desarrollo de incentivos a la conservación.*

Foto: Ángela Caro

genas y se trabajó con la Secretaría de Turismo aportando elementos de sostenibilidad a ser incluidos en la política regional de turismo.

#### **A nivel nacional**

A nivel nacional, los principales logros se relacionan con el fortalecimiento de estrategias y mecanismos de financiación, ambientales y sectoriales para la conservación de las áreas estratégicas para la biodiversidad y los servicios ambientales.

En primer lugar cabe destacar los avances respecto de la creación del Mecanismo para la Promoción de Incentivos a la Conservación en Patrimonio Natural como parte de la capitalización de los resultados del PIC respecto de los esquemas de incentivos desarrollados. El objeto de este mecanismo es consolidar un esquema de gestión que permita captar y articular recursos de diversas fuentes públicas y privadas, para contribuir en forma sistemática al desarrollo de incentivos a la conservación, enfocando su trabajo en la financiación de aspectos cruciales

para la puesta en marcha de estos instrumentos, tales como desarrollos técnicos y metodológicos, fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias, promoción de alianzas público privadas y de arreglos institucionales y comunitarios, e implementaciones en campo.

El mecanismo cuenta con un diseño general y una primera fase piloto de operación encaminada a contribuir al escalamiento de instrumentos tipo de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos en el país. Mediante la apertura de la primera convocatoria para el apoyo financiero de esquemas locales tipo Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH) en el mes de octubre de 2013 se apoyaron 13 iniciativas presentadas por organizaciones locales en 7 departamentos del país<sup>[95]</sup> que dio como resultado la firma de 87 acuerdos de conservación con productores para realizar acciones de conservación en sus predios en un total de 365 has.

95 Antioquia, Arauca, Cundinamarca, Nariño, Santander, Tolima y Valle.

Por otro lado, dada la oportunidad que representa la reciente expedición por parte del MADS del Manual para la Asignación de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad<sup>[96]</sup> como fuente de recursos para apalancar procesos de ordenamiento ambiental en acciones de conservación de la biodiversidad, desde Patrimonio Natural se llevó a cabo un plan de trabajo para potenciar las oportunidades derivadas de esta regulación, en varias vías: i) apoyar la gestión y administración de recursos provenientes de compensaciones por pérdida de biodiversidad destinados a los planes de trabajo de Parques Nacionales; ii) generar un acercamiento con los sectores para un abordaje macro respecto de la aplicación de las compensaciones ambientales desde un enfoque de planificación regional; iii) propiciar alianzas con actores complementarios al accionar de Patrimonio Natural, tales como WCS, entre otros; y iv) iniciar acciones para establecer un mecanismo o banca

de compensaciones. Respecto a este último punto, se avanzó en la generación de las bases técnicas, legales y administrativas para la conformación de un mecanismo de gestión, administración y ejecución de las compensaciones de biodiversidad<sup>[97]</sup> con el objetivo de

promover la inversión estratégica de esta potencial e importante fuente de recursos para la conservación de la biodiversidad y los servicios ambientales. Como resultado de esta acción, se avanzó en la identificación de las oportunidades para establecer un mecanismo de compensaciones de biodiversidad,

97 Mariana Sarmiento y Alexis López, 2014. Consultoría para apoyar a Patrimonio Natural en la generación de las bases técnicas, legales y administrativas para la conformación de un mecanismo de gestión, administración y ejecución de las compensaciones de biodiversidad en desarrollo

de la misión institucional de Patrimonio. Informe final. Contrato de Consultoría No Holanda-CPS-033 de 2013. Proyecto Incentivos a la Conservación. Patrimonio Natural. Bogotá, mayo 2 de 2014.



Foto: María Claudia Fandiño Orozco

En cuanto a la vocación turística del departamento del Amazonas, desde el PIC se apoyó a la Gobernación del Amazonas en la construcción del Plan de Turismo Departamental, específicamente en relación con el desarrollo del turismo en territorios indígenas y se trabajó con la Secretaría de Turismo aportando elementos de sostenibilidad a ser incluidos en la política regional de turismo.

teniendo en cuenta las fortalezas de Patrimonio Natural para aportar al desarrollo estratégico de los esquemas de compensación. En tal sentido, la gestión, administración y ejecución de las compensaciones por parte de Patrimonio Natural a través de este mecanismo propuesto se soportarían en las capacidades del Fondo para asumir potenciales roles, tales como:

Foto: María Teresa Palacios Lozano

*Desde Patrimonio Natural se llevó a cabo un plan de trabajo para potenciar las oportunidades derivadas de esta regulación, y apoyar la gestión y administración de recursos provenientes de compensaciones por pérdida de biodiversidad destinados a los planes de trabajo de Parques Nacionales.*

diseñar y gerenciar proyectos y programas de compensaciones; facilitar el diseño y ejecución de un portafolio de compensaciones a escala de paisaje; diseñar y administrar fondos para los esquemas de compensaciones; involucrar y facilitar alianzas entre actores estratégicos: comunidades locales, gobierno, ONG, empresas; e identificar y generar garantías jurídicas y financieras para la permanencia de las compensaciones. Finalmente se está profundizando en el análisis para la articulación de este mecanismo al Mecanismo para la Promoción de Incentivos a la Conservación generado en el marco del PIC, teniendo en cuenta que dentro de las acciones previstas en el Manual de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad, los esquemas tipo PSA son objeto de la inversión.

Dentro de la exploración de oportunidades adicionales para fortalecer la conservación de los servicios ambientales, se llevó a cabo un proceso de construcción de una propuesta para la gestión conjunta de recursos financieros

en el marco de una alianza entre Patrimonio Natural y seis organizaciones de la sociedad civil que agrupan redes de reservas naturales y otros procesos sociales de conservación – producción sostenible<sup>[98]</sup>.

El objetivo de esta gestión fue el fortalecimiento de las iniciativas de la sociedad civil en acciones de conservación – producción, de tal manera que sean reconocidas como actores clave en la conservación, manejo y uso sostenible de la biodiversidad, avanzando en la armonización de sus intereses, los intereses públicos y los lineamientos a nivel nacional en materia ambiental, en el marco del desarrollo rural con enfoque territorial. Como resultado del proceso se identificaron las necesidades financieras de las organizaciones y las oportunidades de gestión

98 la Corporación Serraniagua, la Asociación para el Desarrollo Campesino - ADC, La Asociación de Productores para el Desarrollo Comunitario de la Ciénaga Grande del Bajo Sinú -Asprociog, la Asociación para el Desarrollo Sostenible - Semillas, la Red de Reservas Serankwa, y la Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil – Resnatur.



conjunta de recursos<sup>[99]</sup>, frente a las cuales se avanzó en escenarios de gestión tales como los programas del Departamento de Prosperidad Social – DPS, los procesos de licenciamiento ambiental de proyectos de infraestructura, minería e hidrocarburos, las regalías y los planes de desarrollo departamentales. Si bien, como fruto de este trabajo se cuenta con avances e insumos importantes, es necesario continuar con la gestión conjunta de recursos para estas iniciativas que buscan ser una apuesta de conservación desde la sociedad civil, y una expresión real y territorial de la integración entre la conservación y el desarrollo sostenible.

Otro de los resultados relevantes fue el apoyo al escalamiento y la consolidación del Programa Pioneros en Conservación<sup>[100]</sup>

99 Fuentes Anamaría, 2012. Análisis de oportunidades de gestión de recursos para el fortalecimiento de redes de RNSC y otras organizaciones de conservación-producción en Colombia. Informe final de consultoría, Proyecto incentivos a la conservación, Fondo Patrimonio Natural. <http://goo.gl/okXV9Q>.

100 Creado por Patrimonio Natural con el apoyo financiero de Usaid y el Fondo Francés para el Medio Ambiente, en el marco del Programa de



como un mecanismo financiero para recaudar fondos para conservación provenientes del sector hotelero, cuya motivación principal se basó en el creciente interés de este sector por la conservación de los paisajes que hacen parte de la experiencia ofrecida a los huéspedes y una conciencia cada vez mayor del impacto de los fenómenos naturales sobre el turismo en el mundo.

Fortalecimiento liderado por la Red Latinoamericana de Fondos Ambientales – RedLAC.

Pioneros en Conservación se diseñó como un mecanismo de recaudación de fondos basado en la filantropía. Su modelo de recaudación inicial se basó en una actuación individual que se concreta en una donación voluntaria de recursos para un objetivo definido y se ha complementado con esquemas de compensación de emisiones de carbono por los eventos organizados en los hoteles. Mediante el mecanismo se establece una relación indirecta

*El objetivo de esta gestión fue el fortalecimiento de las iniciativas de la sociedad civil en acciones de conservación – producción, de tal manera que sean reconocidas como actores clave en la conservación, manejo y uso sostenible de la biodiversidad.*

**Foto:** Luis Felipe Ordóñez Escobar

Otro de los resultados relevantes fue el apoyo al escalamiento y la consolidación del Programa Pioneros en Conservación como un mecanismo financiero para recaudar fondos para conservación provenientes del sector hotelero.

Foto: Archivo Fondo Patrimonio Natural



entre el donante y el receptor final, donde el hotel actúa como receptor de las donaciones individuales que, a través del Fondo Patrimonio Natural, se invierten en proyectos de conservación de la naturaleza. En este marco Pioneros ejecutó un programa de pequeñas donaciones que ofrece a las organizaciones interesadas en la financiación de proyectos hasta por USD 15.000 máximo para apoyar iniciativas locales de conservación y uso sostenible que se

ejecuten en áreas de influencia de los hoteles. Con el apoyo del PIC se firmó un convenio con la Cadena BH (Business hotels, por sus siglas en inglés), una de las cadenas hoteleras de mayor antigüedad en el mercado, con hoteles ubicados en Bogotá, Medellín y Santa Marta. BH adoptó un compromiso formal con Pioneros estableciendo un aporte individual por hotel que facilitará el apoyo al proyecto de conservación de los osos de anteojos en el Parque de Chin-

gaza. Actualmente están vinculados 29 hoteles de diferentes cadenas al Programa Pioneros y se cuenta con proyectos y acuerdos para apoyar la conservación de cuatro especies en peligro de extinción a través del mecanismo: tortugas marinas, oso de anteojos, caimán llanero y tortuga Charapa.

### En cuanto a las condiciones institucionales

Dentro de las apuestas para la generación de condiciones institucionales para el fortalecimiento y continuidad de la temática de incentivos a la conservación, desde el Proyecto se plantearon estrategias direccionadas, de una parte a fortalecer el conocimiento y la capacidad, técnica institucional y comunitaria, para la aplicación de incentivos o compensaciones por servicios ambientales; así como a establecer o fortalecer instancias del orden nacional, regional o local para el intercambio y articulación interinstitucional en torno a la temática.



### **Generación de conocimiento y fortalecimiento de capacidades**

La generación de conocimiento y el fortalecimiento de la capacidad, técnica institucional y comunitaria, implicó entre otras acciones, la realización de estudios conforme a las necesidades detectadas para la aplicación de incentivos o compensaciones, así como la recopilación y análisis de expe-

riencias a partir de los desarrollos del Proyecto y otros avances externos. Experiencias que a su vez fueron consruídas de manera conjunta con los actores regionales, departamentales y locales. Estas acciones fueron reforzadas con el desarrollo del sistema de seguimiento y monitoreo del Proyecto, y de sus estrategias de comunicación y de sistematización de experiencias.

En cuanto al fortalecimiento de capacidades, se calcula que un total de 1.750 personas a nivel técnico, institucional y comunitario participaron de las diversas actividades de fortalecimiento adelantadas por el PIC en sus diferentes ámbitos de gestión a nivel local, regional y nacional. Las contribuciones en materia de fortalecimiento se detallan en las partes I y II de este documento en la medida

*Actualmente están vinculados 29 hoteles de diferentes cadenas al Programa Pioneros y se cuenta con Proyectos y acuerdos para apoyar la conservación de cuatro especies en peligro de extinción a través del mecanismo: tortugas marinas, oso de anteojos, caimán llanero y tortuga Charapa.*

**Foto:** Equipo Parque Cahuinari, Archivo Fondo Patrimonio Natural

En cuanto al fortalecimiento de capacidades, se calcula que un total de 1.750 personas a nivel técnico, institucional y comunitario participaron de las diversas actividades de fortalecimiento adelantadas por el PIC en sus diferentes ámbitos de gestión a nivel local, regional y nacional.

Foto: Archivo Asobolo



en que este componente se concibió como parte integral del desarrollo de los esquemas de incentivos a nivel local.

### ***Establecimiento y fortalecimiento de instancias para el intercambio y articulación interinstitucional en torno a la temática***

#### **A nivel nacional**

Respecto a las instancias de articulación interinstitucional en la temática a nivel nacional, el PIC

motivó la creación y facilitó el fortalecimiento y operación de varias de las instancias clave existentes en el país para la discusión y promoción de la temática de incentivos a la conservación a nivel nacional y regional.

Dentro de los principales procesos se destaca el apoyo a la construcción y consolidación de la Mesa REDD, instancia conformada por organizaciones no gubernamentales desde el año 2010 y que en la actualidad se constituye en un

espacio importante de diálogo entre la ENREDD+ Colombia y las ONG<sup>[101]</sup>. Los aportes más sobresalientes en el marco de esta mesa lo constituyen las actividades y análisis realizados en los grupos de trabajo sobre fortalecimiento de capacidades y análisis jurídico. Mediante este último se realizó una gestión importante de intercambio con el MADS respecto de los cuellos

101 Para ver más sobre esta iniciativa consultar <https://sites.google.com/site/mesareddcolombia/>

de botella que se han evidenciado para la implementación de Proyectos REDD+ en el país y las posibles rutas para solventar e ir avanzando en la resolución de dichos vacíos, sobre algunos de los cuales se apoyaron desarrollos específicos tales como el análisis y propuesta de reglamentación sobre los derechos de carbono derivados de Proyectos REDD+ [102].

Otra de las instancias nacionales apoyadas desde el PIC es la Mesa de Sostenibilidad Financiera del Memorando de Entendimiento para la Implementación del Plan de Acción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (PA- Sinap). Esta mesa busca promover la coordinación inter-institucional para la búsqueda coordinada y sinérgica de la sostenibilidad financiera del Sinap donde Parques Nacionales de Colombia, conjuntamente con Patrimonio Natural, ejercen la secretaría técnica de dicha mesa. Dentro de los aportes más relevantes

se encuentra el desarrollo de una propuesta de ruta metodológica para homogenizar el cálculo de la brecha financiera del Sinap en conjunto con Parques Nacionales.

A nivel sectorial se promovió y participó en varias instancias interinstitucionales, en el marco de las cuales se trabajaron las propuestas de política mencionadas en la sección de este documento sobre incidencia en política sectorial. Al respecto cabe destacar la participación en el grupo asesor de la cadena de

Producción Agropecuaria Ecológica (PAE) y específicamente en la mesa de financiación de la Cadena PAE. Este logro a nivel sectorial es muy importante considerando el potencial de inversión y canalización de recursos del sector agropecuario hacia iniciativas amigables con la conservación y mantenimiento de los bienes y servicios ambientales.

#### A nivel regional

**Conformación y fortalecimiento de espacios de aporte a la ENREDD+ con las organizaciones indígenas y afrodescendientes**



Foto: Alexandra Ochoa

Se destaca el apoyo a la construcción y consolidación de la Mesa REDD, instancia conformada por organizaciones no gubernamentales desde el año 2010 y que en la actualidad se constituye en un espacio importante de diálogo entre la ENREDD+ Colombia y las ONG.

102 Esta propuesta se trabajó en el marco de un convenio entre la Fundación Natura, WWF, la Corporación Ecoversa y Patrimonio Natural.

A nivel sectorial es muy importante considerar el potencial de inversión y canalización de recursos del sector agropecuario hacia iniciativas amigables con la conservación y mantenimiento de los bienes y servicios ambientales.

Foto: <http://www.culturaempresarialganadera.org/group/biogaderos/page/certifiquese-en-produccion-ganadera-organica>

Foto: María Teresa Palacios Lozano



Se destaca la gestión realizada con las organizaciones nacionales y regionales indígenas y afrodescendientes para mejorar la toma de decisiones y la generación de posiciones propias frente a la aplicación de instrumentos económicos, entre ellos el Mecanismo REDD+. Al respecto, las alianzas de trabajo con la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica -Coica-, la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia colombiana -Opiac-, la Agenda Común Afrocolombiana y WWF

– Colombia, permitieron un aporte importante en la fase de “diálogos Tempranos” de la ENREDD+, liderada por el MADS, mediante el desarrollo de una estrategia para la región de la Amazonia y el Pacífico colombiano que dio como resultado 9 actividades de información con los pueblos indígenas de la Amazonia, en las que se contó con un total de 433 participantes y 4 actividades de información en las que se contó con la participación de 156 representantes de las comunidades afrocolombianas de todo el Pacífico.

Como resultado de las actividades que se llevaron a cabo en la fase de diálogos tempranos de la ENREDD+, se conformaron instancias de coordinación entre pueblos indígenas, afrodescendientes y el Gobierno Nacional para el desarrollo de la ENREDD+, las cuales hoy en día se constituyen en los espacios más importantes para este propósito.

Para el caso de comunidades indígenas de la región Amazónica, en mayo de 2012 se creó la Mesa Indígena Ambiental y

de Cambio Climático -Miaacc-, la cual constituye una mesa temática de la Mesa Regional Amazónica y funciona como una instancia de interlocución de los pueblos indígenas amazónicos con el Gobierno Nacional y las organizaciones que trabajan en la zona para tratar temas relacionados con salud, educación, ambiente y territorio, entre otros.

Para el caso de comunidades negras, desde el PIC se aportó al desarrollo del plan de trabajo entre la Agenda Común Afrocolombiana<sup>[103]</sup> y el MADS. Dicha agenda de trabajo busca desarrollar las distintas actividades planeadas desde la ENREDD+ para la región del Pacífico.

**Fortalecimiento de espacios de coordinación interinstitucional ambiental en la Amazonia**

Como parte de la estrategia de fortalecimiento de la gobernanza en el departamento del Amazonas, el Fondo Patrimonio Natural, a través del PIC, enfocó

sus acciones en apoyar la conformación de un espacio de coordinación de las autoridades regionales que conforman el Sistema Nacional Ambiental. Este comité fue denominado “Comité SINA” y lo conforman Corpoamazonia, Parques Nacionales, el Instituto Sinchi y la Gobernación del Amazonas. Este comité fue el encargado de realizar los análisis y propuestas en torno a la Estrategia de Sostenibilidad Financiera del Amazonas.

Así mismo, se destaca el aporte realizado desde el PIC a la creación en el 2012 de la Mesa Indígena Ambiental y de Cambio Climático Miaacc, la cual se constituye en una mesa temática de la Mesa Regional Amazónica. Adicionalmente, en el interior de la Mesa Permanente de Coordinación entre las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas – AATIs y la Gobernación del Amazonas se promovió la incorporación



Foto: Ángela Caro

Para el caso de comunidades indígenas de la región Amazónica, en mayo de 2012 se creó la Mesa Indígena Ambiental y de Cambio Climático -Miaacc-, para tratar temas relacionados con salud, educación, ambiente y territorio, entre otros.

103 Espacio que convoca a líderes de consejos comunitarios de los departamentos de Valle, Chocó, Cauca y Nariño.



Foto: Ángela Caro

Como resultado de las actividades que se llevaron a cabo en la fase de diálogos tempranos de la ENREDD+, se conformaron instancias de coordinación entre pueblos indígenas, afrodescendientes y el Gobierno Nacional para el desarrollo de la ENREDD+, las cuales hoy en día se constituyen en los espacios más importantes para este propósito.

de las instituciones del orden ambiental (Sinchi, Corpoamazonia, PNN, ), definiendo con las AATIs una agenda común que apunta a coordinar las acciones en materia ambiental que se desarrollen en el departamento del Amazonas. En este punto se incluyó también la exploración de alternativas económicas basadas en la conservación.

#### A nivel local

Por último, a nivel local las instancias interinstitucionales que acompañaron el desarrollo de cada uno de los casos piloto fueron fundamentales para la preparación de condiciones de continuidad de los esquemas locales y se constituyen en el capital básico para su proyección y escalamiento en cada una de las regiones donde se adelantaron estas experiencias<sup>[104]</sup>. Por ejemplo, en el Valle del Cauca fue claro el impacto que tuvo la instancia interinstitucional<sup>[105]</sup> del caso piloto de PSAH

de la cuenca del río Cali, departamento en el cual se desarrollaron posteriormente siete experiencias adicionales de PSAH promovidas por la CVC como autoridad ambiental de la región.

Para los casos piloto desarrollados por el componente dos, una condición fundamental de la sostenibilidad social del proceso fue el fortalecimiento de las instancias de base comunitaria. Por ejemplo, para el caso piloto Pacífico se fortalecieron grupos de trabajo

como el Grupo de Trabajo de la Vainilla, el cual cuenta en la actualidad con un plan de trabajo claro para el mejoramiento de esta cadena de valor en la región. Para el caso de la Asociación Indígena PANI en el departamento del Amazonas se creó el “grupo de gestión” el cual tiene como función la interlocución con entidades para la gestión de recursos a partir de los proyectos que resultaron de la implementación del PIC.



Foto: María Teresa Palacios Lozano

Para el caso piloto Pacífico se fortalecieron grupos de trabajo como el Grupo de Trabajo de la Vainilla.

104 El detalle sobre estas instancias locales se presenta en las partes I y II de este documento, como parte de la descripción de los casos piloto.

105 Esta instancia está conformada por el Dagma, la CVC, Parques Nacionales, Emcali y Patrimonio Natural.

*El trabajo con instituciones y comunidades hacia la incidencia en política, contribuyó a su vez al fortalecimiento institucional y comunitario en la temática.*

Foto: Héctor Arsenio Tavera Escobar



### Lecciones aprendidas

A continuación se resaltan algunas lecciones aprendidas del enfoque y del trabajo abordado para lograr que instrumentos tales como los incentivos a la conservación cuenten con las condiciones de continuidad que se han planteado desde Patrimonio Natural como factores determinantes para aproximarse a su sostenibilidad financiera.

***Abordar el trabajo de incidencia en política ambiental y sectorial***

***de manera más amplia que el enfocado exclusivamente hacia los instrumentos económicos y financieros fue favorable para los análisis y recomendaciones generadas***

Este enfoque integral dejó abierta la posibilidad de que los análisis y recomendaciones se orientaran más allá de presentar propuestas específicas para instrumentos o mecanismos económicos, y consideraran el apoyo a procesos o iniciativas institucionales, públicas, privadas y comunitarias para la gestión territorial con conside-

raciones de biodiversidad a los cuales brindarles instrumentos que permitirán su implementación, así como el apoyo al desarrollo de programas u otro tipo de estrategias de articulación institucional.

***El trabajo con instituciones y comunidades hacia la incidencia en política, contribuyó a su vez al fortalecimiento institucional y comunitario en la temática***

La conformación de alianzas institucionales con actores públicos, privados y comunitarios con intereses comunes y competencias para la integración de consideraciones de biodiversidad en los sectores de desarrollo nacional, fue decisiva para lograr los resultados alcanzados, no solamente en términos de la incidencia en política como tal, sino a nivel del fortalecimiento institucional para el desarrollo de la temática, a través de la puesta en marcha de los planes de trabajo para y con las instancias interinstitucionales ambientales y sectoriales con las cuales se lograron los diversos acuerdos.

**La actitud y los planteamientos que fundamentaron el acercamiento a los sectores de desarrollo fueron decisivos para lograr su involucramiento**

Si bien la motivación del trabajo en política sectorial fue contribuir a revertir procesos históricos y actuales de deterioro de los ecosistemas y la consecuente disminución en la provisión de los servicios ambientales, el enfoque asumido para los análisis y la gestión de las iniciativas con los sectores fue el de avanzar en alternativas que generaran un acercamiento, propiciando la generación de efectos positivos desde el momento más temprano de la toma de decisiones, la formulación de las políticas y la definición de sus instrumentos. Para esto fue fundamental contar con información que evidenciara a los sectores los beneficios que trae la conservación a sus actividades y por lo tanto su responsabilidad frente al cuidado de la naturaleza.

**Cuatro aspectos del abordaje metodológico de la estrategia para la incidencia en política**

**favorecieron la gestión y el alcance de los resultados**

i) buscar actuar en las etapas más tempranas de la definición de las políticas y de los procesos de planificación correspondientes a la luz del ciclo de políticas públicas y los procesos de toma de decisiones; ii) mantener la flexibilidad para trabajar tanto ex ante, como ex post y en procesos coyunturales, según lo demandaron las dinámicas políticas de cada tema abordado; iii) priorizar campos de política, sectores o subsectores de desarrollo, de acuerdo a las derivas políticas, económicas y contextos internacionales que determinaron el mayor impulso de uno o de otro y consecuentemente la urgencia de actuar según el nivel de avance respecto de la inclusión de consideraciones ambientales en las políticas por parte de dichos sectores; iv) identificar las instancias clave para la construcción de las propuestas fue muy importante por cuanto permitió el relacionamiento con actores estratégicos y órganos decisorios para la construcción de las propuestas.



**Contar con aliados en las instancias de toma de decisiones fue fundamental para lograr un mayor impacto de las propuestas**

Si bien el trabajo en alianzas institucionales se convierte día a día en la estrategia de mayor peso para el análisis de las oportunidades para incidir en políticas públicas y privadas, resulten éstas de procesos planificados o coyunturales, dichos análisis que conducen a la construcción de propuestas políticas y normativas corren el riesgo de quedar en el tintero, si

Para el caso de la Asociación Indígena PANI en el departamento del Amazonas se creó el "grupo de gestión" el cual tiene como función la interlocución con entidades para la gestión de recursos a partir de los proyectos que resultaron de la implementación del PIC.

Foto: María Claudia Fandiño Orozco

no se cuenta con actores aliados en las instancias de toma de decisiones. El mayor reto sigue siendo pasar de la técnica a la política. De allí la necesidad de fortalecer en las instituciones los tanques de pensamiento, donde a partir de los procesos investigativos se cuente con información bien soportada, pero sobre todo, se vincule de manera cada vez más activa a la comunidad política en los diferentes niveles de toma de decisión.

Foto: Archivo Ecoforest

*Los recursos de fuentes privadas se proyectan como una oportunidad importante para el financiamiento de los incentivos a la conservación.*



**Las fuentes públicas presentaron limitaciones para garantizar la continuidad de los incentivos a la conservación a nivel local**

La incertidumbre en la continuidad de los esquemas de incentivos a la conservación desarrollados por el PIC evidenció las enormes limitaciones que presentan las fuentes públicas para lograr una financiación adecuada y continua de estos instrumentos. Varias razones explican esta situación: i) la falta de reglamentación y vacíos jurídicos en la temática genera inseguridad en las instituciones frente a la inversión de recursos públicos con cargo a estos instrumentos; ii) no se contó con una posición política institucional contundente para identificar alternativas y opciones para garantizar la financiación de los instrumentos; y iii) las restricciones que presentan las fuentes públicas en términos de vigencias y procesos jurídicos y administrativos que limitan el alcance de su aplicación oportuna frente a las demandas de estos instrumentos.

**Los recursos de fuentes privadas se proyectan como una oportunidad importante para el financiamiento de los incentivos a la conservación**

Las experiencias de la cuenca del río Cali y la del caso piloto del Amazonas mostraron la proyección que tiene gestionar recursos privados de manera complementaria a las fuentes públicas para mantener por un tiempo mínimo los esquemas (cinco años), de tal manera que se logren evidenciar los cambios con respecto a la calidad de los servicios ambientales y su impacto benéfico en el territorio. Subrayando que las entidades públicas tienen que asumir sus responsabilidades, porque la magnitud de los requerimientos supera los posibles aportes privados, a menos que los mercados incorporen efectivamente la valoración de los servicios ecosistémicos y el reconocimiento de los costos de la degradación ambiental.

**Frente a proyectos licenciados, las compensaciones por pérdida de biodiversidad se constituyen en una opción de financiación para las iniciativas de conservación**

Los recursos derivados de las compensaciones por licenciamiento ambiental y en especial las compensaciones por pérdida de biodiversidad abren una opción concreta de financiación para apoyar procesos de ordenamiento ambiental del territorio. Las oportunidades de este tema se pueden resumir en: i) nuevos canales de relacionamiento y cooperación intersectorial que parten de un interés y necesidad de los sectores productivos, y que podrían apoyar el desarrollo de procesos de ordenamiento territorial más armónicos; ii) la visibilidad y el reconocimiento que el nuevo esquema de compensaciones abre a oportunidades de compensación más allá de proyectos de reforestación incluyendo acciones de conservación, restauración y diferentes esquemas de acuerdos de conservación, dentro de los cuales se encuentran esquemas tipo PSA, y iii) montos muy significativos de recursos a lo largo de la vida útil del proyecto que tiene la obligación de compensar los impactos.



Foto: Maria Claudia Fandiño Orozco

### Un holandés en el Amazonas

*“Ya he llegado de nuevo a Bogotá, andando de nuevo en saco y corbata en la selva urbana”.*

*Les cuento qué en el barco de regreso me sentí realmente feliz. Los retos son enormes, la situación casi imposible, pero con el Proyecto tenemos una buena herramienta en las manos para cambiar el futuro hacia el bien.*

*Con el excelente equipo de Patrimonio, la dedicación de Parques Nacionales y la voluntad y claridad de los líderes de la Asociación Indígena Pani, las estrellas están en su lugar. Así nuestra responsabilidad es grande.*

*Muchas gracias por la invitación y por llevarme al Cahuinarí. Fue maravilloso verlos y trabajar con ustedes.*

*Cuenten con la Embajada para apoyarles en este trabajo.*

*Un saludo especial,*

*Maurice van Beers”*

*Visita al caso piloto Amazonas con el equipo del Fondo Patrimonio Natural y de Parques Nacionales.*



Las oportunidades se abren, dado que el nuevo esquema de compensaciones le da cabida a las opciones de conservación privada y sistemas de conservación-producción, incluyendo reconversión hacia usos sostenibles (silvopastoriles y agroforestales).

Foto: María Teresa Palacios Lozano

**Desde la perspectiva de las reservas naturales de la sociedad civil, las compensaciones por pérdida de biodiversidad son una fuente de financiación que debe ser analizada con precaución para el apoyo a las iniciativas de conservación voluntaria**

No se puede desconocer sin embargo, que esta opción de financiación parte del impacto ambiental que tienen proyectos de infraestructura, hidrocarburos y minería y la fuerte

amenaza que implican para la conservación de la biodiversidad y para los procesos sociales de manejo territorial y cohesión social a la que le han apostado las reservas. No obstante, cuando caso a caso se considere pertinente, pueden ser una oportunidad para afianzar procesos de conservación liderados por las reservas de la sociedad civil, las cuales cumplen un papel estratégico en la conservación de la biodiversidad del país, complementando de múltiples formas los alcances de las áreas protegidas de carácter público. Las oportunidades de este tema se abren, dado que el nuevo esquema de compensaciones le da cabida a las opciones de conservación privada y sistemas de conservación-producción, incluyendo reconversión hacia usos sostenibles (silvopastoriles y agroforestales).

**Un camino por recorrer para contar con contextos de planificación regional y nacional que favorezcan el desarrollo y escalamiento de los incentivos a la conservación**

Los arreglos institucionales y financieros que demanda la operación de los esquemas de incentivos a la conservación indica la necesidad de articular fuentes, en forma que las intervenciones sean más efectivas y perduren por más tiempo los logros que se vayan alcanzando en la aplicación de éstos. En este sentido, lo deseable es contar con contextos favorables de planificación financiera en las entidades que lideran los procesos de conservación en los diferentes territorios, así como a nivel de los sistemas regionales de áreas protegidas. No contar con sistemas debidamente estructurados en lo técnico y administrativo dificulta enormemente la estructuración de estrategias de sostenibilidad financiera para estos subsistemas del Sinap, toda vez que no tener claridad sobre las áreas que lo componen, el estado de las mismas, la gestión requerida y los respaldos institucionales, entre otras, no permiten proyectar adecuadamente los costos de funcionamiento e inversión como tampoco las posibles fuentes de financiación de los mismos.

Es claro que los procesos de planificación en el país y en particular en las entidades ambientales, se caracterizan por ser mucho menos rigurosos que lo deseable, en los términos señalados. La generación de un contexto de planificación financiera con una sólida estructura técnica y de políticas, seguramente tomará tiempo y se tendrá que consolidar en forma gradual, pero en la medida que se mantengan restricciones presupuestales se debería exigir mayor rigor. Igual, se tiene que insistir en la necesidad de procurar la consistencia máxima, en medio de tales restricciones, entre los proyectos, los programas, los planes y las políticas institucionales.



### ¡Si desea conocer más!

*La Colección los Incentivos a la Conservación: una mirada desde la práctica, en su referencia temática, condiciones de continuidad institucional, política y financiera de los incentivos a la conservación, consta de dos tomos que puede consultar en los siguientes links:*

- Tomo 3.1 *Condiciones financieras y económicas para el desarrollo y continuidad de los incentivos a la conservación.* <http://goo.gl/1ZIsHG>.
- Tomo 3.2 *Incidencia en políticas e instrumentos ambientales y sectoriales para la financiación de la conservación de la biodiversidad y sus servicios ambientales.* <http://goo.gl/BVs8eD>

*Lo deseable es contar con contextos favorables de planificación financiera en las entidades que lideran los procesos de conservación en los diferentes territorios, así como a nivel de los sistemas regionales de áreas protegidas.*

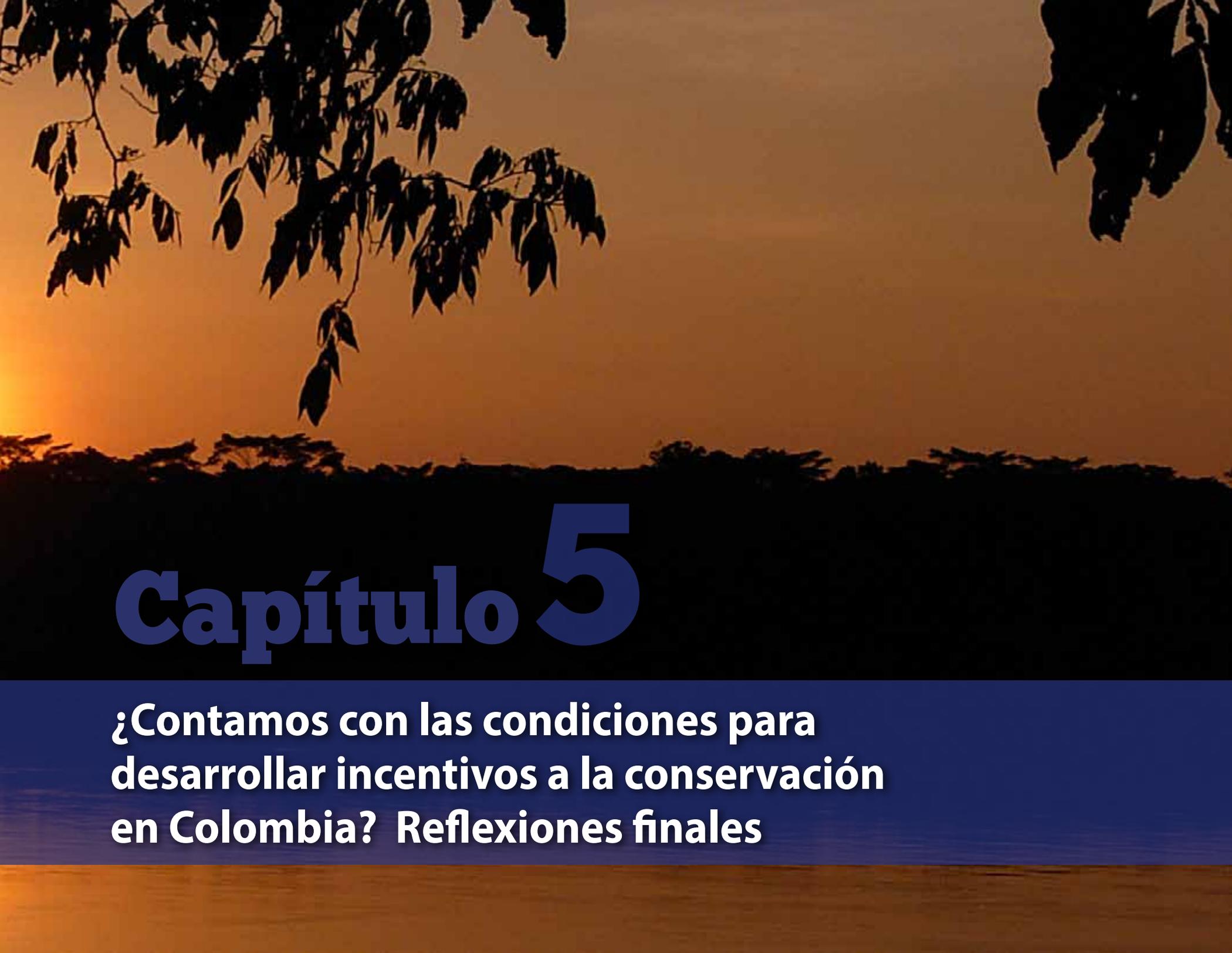
**Foto:** María Teresa Palacios Lozano

A photograph of a sunset over a body of water. The sun is a bright, glowing orb on the right side of the horizon, casting a long, shimmering reflection on the water's surface. The sky is a deep orange and yellow. In the foreground, the dark silhouettes of tree leaves and branches frame the top and left sides of the image. A dark silhouette of a forest line is visible on the horizon.

Los incentivos a la conservación:  
una mirada desde la práctica

# Tomo principal

Foto: Maria Claudia Fandiño Orozco



# Capítulo 5

**¿Contamos con las condiciones para desarrollar incentivos a la conservación en Colombia? Reflexiones finales**

Se evidencian los aciertos del enfoque asumido respecto de ir más allá de la aproximación económica y de mercado, y abordar de manera integral los diferentes aspectos necesarios para que los instrumentos fueran funcionales en los territorios y coherentes con las visiones y aspiraciones sociales y culturales de quienes los habitan.

Foto: María Teresa Palacios Lozano



Como se mencionó al comienzo de este libro, la tarea más importante emprendida con esta iniciativa consistió en disponerse a recorrer un camino diferente en búsqueda de las innovaciones necesarias para dar respuesta a los retos que demanda la conservación en el contexto de nuestro país. Los desarrollos del PIC generaron elementos innovadores sobre la forma

de implementar incentivos a la conservación como instrumentos que promueven un cambio de actitud frente al uso de los recursos naturales y fortalecen el financiamiento de las áreas de conservación.

Contando con 19 esquemas de incentivos a la conservación operando en 11 departamentos del país<sup>[106]</sup>, esta reflexión final se realiza de cara al camino que queda pendiente para asegurar

106 16 orientados al servicio ambiental hidrológico y 3 a los servicios ambientales asociados a la biodiversidad y los bosques.

la continuidad de este esfuerzo por parte de los diversos actores ya involucrados, así como de quienes están llamados a participar de manera más contundente, para no correr el riesgo de perder la oportunidad de capitalizar lo ya recorrido.

Así mismo, las experiencias desarrolladas se constituyen en un insumo valioso para dar respuesta a la pregunta inicial planteada sobre si en Colombia contamos con las condiciones que permiten la aplicación y sostenibilidad de estos instrumentos. En efecto, el trabajo realizado durante estos años deja un camino abonado con numerosos aprendizajes y proyecciones, en el que a su vez se evidencian las potencialidades y restricciones existentes en el contexto nacional actual para el desarrollo de la temática en el país.

Se evidencian los aciertos del enfoque asumido respecto de ir más allá de la aproximación económica y de mercado, y abordar de manera integral los diferentes aspectos necesarios

para que los instrumentos fueran funcionales en los territorios y coherentes con las visiones y aspiraciones sociales y culturales de quienes los habitan. Adentrarse en las realidades sociales, culturales, económicas e institucionales de cada región, se refleja en las particularidades que presenta el diseño de cada uno los esquemas de incentivos, con adaptaciones que permitieron dar vida y sentido a los instrumentos, haciéndolos más acordes a los contextos, lo cual se refleja incluso a nivel de los cambios en el lenguaje empleado, el cual difiere en gran medida de la jerga económica asociada a estos instrumentos.

Orientar los incentivos al ofrecimiento de opciones en términos de mejoramiento de la calidad de vida y no exclusivamente en términos de dinero, contribuyó a generar la apropiación y aceptación con la que cuentan hoy en día estas iniciativas en lo local. En especial, para las comunidades en la Amazonia y el Pacífico, la funcionalidad de los esquemas de incentivos a la conservación estuvo directa-



*A su vez, los procesos de sensibilización y fortalecimiento de capacidades que acompañaron el desarrollo de los esquemas, propiciaron un recorrido hacia el cambio cultural que marcó una diferencia fundamental en la actitud con la cual se vincularon los actores a los esquemas.*

Foto: Nicolás Osorio

mente relacionada con la consideración de alternativas orientadas a generar bienestar en las comunidades<sup>[107]</sup>, aspecto que también se evidenció en las comunidades campesinas de las partes altas de las cuencas, donde los incentivos en especie y las alternativas tecnológicas cobraron gran valor en términos

<sup>107</sup> Por ejemplo, la transferencia tecnológica, instrumentos que aporten a la gobernanza territorial, al fortalecimiento cultural y medidas que mejoren la calidad de vida de la población, como la adopción de alternativas energéticas, las cuales aportan no solo a mejorar la presión sobre el recurso natural sino también a mejorar la calidad de vida de los usuarios de la leña.

del mejoramiento de sus sistemas productivos.

A su vez, los procesos de sensibilización y fortalecimiento de capacidades que acompañaron el desarrollo de los esquemas, propiciaron un recorrido hacia el cambio cultural que marcó una diferencia fundamental en la actitud con la cual se vincularon los actores a los esquemas, demostrándose un mayor entendimiento respecto de su papel y responsabilidades frente a la conservación y frente a la solución de las

Foto: Nicolás Osorio

*Cabe destacar que como fruto de los espacios de construcción con los actores institucionales, todos los esquemas de incentivos adelantados lograron diseñarse considerando los procesos de planificación y de ordenamiento ambiental en los diferentes territorios, tal que para cada uno de ellos se puede establecer claramente su contribución y complementariedad a las demás gestiones que se vienen adelantando en cada región.*

problemáticas. En este sentido, se logró superar la visión de los incentivos como instrumentos dirigidos a “pagar” el costo de oportunidad por conservar, generándose acuerdos bajo el entendimiento de asumir responsabilidades y hacer aportes desde todas las partes.

Respecto a las condiciones existentes en la actualidad para la continuidad de los instrumentos, se puede afirmar que se cuenta con una apropiación

clara desde los actores locales sociales y comunitarios, quienes en la mayoría de los casos han realizado aportes financieros, principalmente en especie, y han asumido la operación de los esquemas o se encuentran en vías de hacerlo. No obstante, para varias de las experiencias existe incertidumbre sobre la continuidad de la participación de las instituciones y sobre cómo afrontarán el reto de dar continuidad a las iniciativas más allá de la vida de este Proyecto.

Cabe destacar que como fruto de los espacios de construcción con los actores institucionales, todos los esquemas de incentivos adelantados lograron diseñarse considerando los procesos de planificación y de ordenamiento ambiental en los diferentes territorios, tal que para cada uno de ellos se puede establecer claramente su contribución y complementariedad a las demás gestiones que se vienen adelantando en cada región. Sin embargo, al cabo de todos estos años de trabajo, la participación de las instituciones públicas se expresa hoy de manera muy disímil, reflejándose en diversos grados de acompañamiento y apoyo a los procesos, así como en diferentes niveles de aporte financiero y compromisos a futuro, tanto en efectivo como en especie. Esto es comprensible en alguna medida, pero en efecto refleja niveles variados de compromiso y de entendimiento sobre el alcance y las posibilidades de los instrumentos.

Si bien se cuenta con la firma de varios acuerdos interinstitucionales, mediante los cuales se



abrieron las puertas y se manifestó el interés de las instituciones para el desarrollo conjunto de estos instrumentos, la operatividad de los mismos en muchos casos no ha prosperado con la fluidez requerida para la implementación de los incentivos.

Acontecieron varias situaciones que lo pueden explicar, entre ellas, las fluctuaciones en la voluntad política de sus dirigentes, los procesos jurídicos y administrativos, y los vacíos políticos y legales que existen en el país para la aplicación de la temática desde el ámbito público. Estos factores dificultaron la destinación de recursos financieros por parte de estas instituciones, así como la definición y el ejercicio de sus competencias para la participación en los esquemas. Frente a lo anterior, los procesos de gestión que se dejan en marcha para la consecución de fuentes de financiación provenientes del sector privado, revisten gran importancia y en la actualidad se perfilan con proyecciones muy interesantes para casos como los de la cuenca del río Cali,



del Pacífico y del Amazonas. Sin embargo, cualquier participación de este origen no debe descargar de responsabilidad mayor a las autoridades públicas de todo tipo.

De este panorama general sobre los aspectos por resolver para la consolidación de las iniciativas, se resalta la existencia de aspectos de fondo a nivel de la política y de la forma de operar de las instituciones, que sugieren desafíos importantes por recorrer

frente a la aspiración de contar con condiciones que realmente viabilicen la contribución de estos instrumentos en la escala y magnitud que demandan los procesos de conservación en Colombia. Así pues, se plantean a continuación los principales retos que demanda la continuidad de los desarrollos del PIC, tanto a nivel de los instrumentos que se encuentran en marcha, como de las acciones para el escalamiento de la temática a nivel nacional:

*La operatividad de los esquemas tipo PSAH no ha prosperado en algunos casos con la fluidez requerida para la implementación de los incentivos, dadas las fluctuaciones políticas y los vacíos jurídicos que existen en el país para la aplicación de la temática desde el ámbito público.*

**Foto:** María Claudia Fandiño Orozco

Adicionalmente, se requiere continuar el trabajo hacia la búsqueda de fortalecer la valoración y consecuente asignación financiera por parte de los sectores que hacen uso de la biodiversidad y la integración de la temática en sus procesos de planificación, producción y gestión.

Foto: Carlos Andrés Ossa

### **La urgente necesidad de que se concreten los planteamientos de política en la temática a nivel nacional**

La carencia de directrices nacionales de política constituyó un vacío fundamental que limitó el alcance de los desarrollos y de las propuestas que se pudieron elaborar y gestionar desde Patrimonio Natural en conjunto con las comunidades y las instituciones locales y regionales. Después de varios años de expectativa frente a la oficialización de estrategias nacionales en temas tales como PSA y REDD, lo que se requiere en la actualidad es de voluntad política para que estos procesos no tarden más y se den las directrices y decisiones de política que está exigiendo el desarrollo de la temática en el país. Adicionalmente, se requiere continuar el trabajo hacia la búsqueda de fortalecer la valoración y consecuente asignación financiera por parte de los sectores que hacen uso de la biodiversidad y la integración de la temática en sus procesos de planificación, producción y gestión.



El desafío para el desarrollo futuro de esta temática se centra en que el país avance en programas nacionales y regionales –más allá de casos piloto- que permitan el escalamiento de estos instrumentos como herramientas de manejo del territorio y de cambio de las prácticas productivas, y se pueda beneficiar a grupos poblacionales más amplios, aumentándose la efectividad de los mismos por economía de escala.

Esto requiere por su parte un análisis más a fondo de las experiencias, así como precisiones sobre los ajustes que se necesitarían en las metodologías y enfoques, según las exigencias propias del escalamiento y el mayor alcance.

**Se requiere que los desarrollos de política den confianza y viabilidad a la inversión pública en incentivos a la conservación**

En términos de los aportes financieros, la contribución

de las entidades públicas a la financiación de los esquemas fue limitada. Alrededor de un 30% se logró concretar como aportes en efectivo para la implementación de los instrumentos tipo PSAH. En relación con los incentivos asociados a la biodiversidad y los bosques, el aporte financiero de las entidades públicas fue solo a nivel de especie. Si se aspira a lograr aportes significativos para el desarrollo de estos instrumentos desde las institu-

ciones públicas tales como los entes territoriales y las CAR, se requiere avanzar en una legislación que abra la puerta y dé orientaciones claras acerca de las competencias institucionales en la temática y sobre cómo hacer las inversiones, puesto que la incertidumbre y los vacíos jurídicos que existen hoy día al respecto, fueron una de las principales razones que limitaron la participación de fuentes públicas en los esquemas.

**Se necesita mayor apropiación de las instituciones, con decisiones reflejadas en asignaciones presupuestales y procesos con menores costos de transacción y procedimientos más ágiles**

Si bien, la falta de lineamientos de política afectó la participación de las instituciones públicas en los esquemas, es claro también que se requiere de una mayor voluntad política en el interior de las mismas, tal que se pueda contar con planteamientos y decisiones que tengan impacto a más largo plazo, dado que para este tipo de instrumentos en especial se requiere contar con horizontes financieros de largo alcance para que se puedan dar los efectos y resultados esperados.

Parte de esta voluntad política deberá verse reflejada en la necesidad de buscar alternativas, pues tal como se comprobó, en algunos casos no es necesario considerar nuevas fuentes de recursos para la implementación y desarrollo de estas iniciativas. Lo que se requiere es revisar los recursos actuales y la forma en que están siendo aplicados, de



Foto: Archivo Asobolo

*Si se aspira a lograr aportes significativos para el desarrollo de estos instrumentos desde las instituciones públicas tales como los entes territoriales y las CAR, se requiere avanzar en una legislación que abra la puerta y dé orientaciones claras acerca de las competencias institucionales en la temática y sobre cómo hacer las inversiones.*



manera que puedan ser compatibles con la problemática y las opciones que se plantean desde el instrumento para resolverla con mayor costoseficiencia ambiental y económica.

Así, se considera que la necesidad está más en la revisión de los aspectos que afectan la disponibilidad y los criterios de asignación de recursos financieros, respecto a lo cual muchas veces se hace una deficiente priorización y destinación de los recursos.

Por otro lado, las dificultades que surgieron al momento de la ejecución de las fuentes públicas en algunas de la experiencias desarrolladas, señala la urgente necesidad de revisar los procedimientos y solventar las limitaciones que éstas presentan, en términos por ejemplo de la restricción de las vigencias, para que puedan llegar a ser funcionales en términos de apoyar la continuidad de estos instrumentos y adicionalmente que se puedan destinar a otorgar los incentivos de manera directa a los beneficiarios de los instrumentos.

***No dejar solos los procesos sociales y comunitarios a nivel local para la operación de los esquemas***

Es claro que la importancia del papel de las instituciones públicas no solo está a nivel del aporte financiero. Si bien la mayoría de las comunidades y los actores locales quedaron empoderadas y con cierta capacidad de autogestión y operación de los esquemas, el apoyo y acompañamiento institucional es fundamental para la continuidad de los procesos de fortalecimiento de capacidades y

de gobernanza local, pilar esencial para garantizar el éxito en la aplicación de los esquemas de incentivos.

En últimas, es indispensable continuar el esfuerzo hacia la concurrencia de la participación pública y privada para consolidar las iniciativas correspondientes en los tiempos y las escalas que los retos de la conservación demanda. En especial, confiamos en el fortalecimiento de la función estatal como principal responsable de reflejar los intereses sociales mayoritarios sobre los particulares y por las implicaciones que tiene la decisión de conservar territorios -públicos o privados- con una finalidad social clara.

Foto: Proyecto Biodiversidad FNC-GEF-PNUD

*No dejar solos los procesos sociales y comunitarios a nivel local para la operación de los esquemas.*



Foto: Maria Claudia Fandiño Orozco

## Siglas

AATI	Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas
ADC	Asociación para el Desarrollo Campesino
Agromezón	Asociación Agropecuaria el Mezón
AIDA	Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente
AMEM	Área de Manejo Especial de la Macarena
ANLA	Agencia Nacional de Licencias Ambientales
Asgajunín	Asociación de Ganaderos de Junín
Asmucotar	Asociación de Mujeres Comunitarias de Tarapacá
Asocars	Asociación de Corporaciones Autónomas regionales
Asprocig	Asociación de Productores para el Desarrollo Comunitario de la Ciénaga Grande del Bajo Sinú
BH	Business Hotels
CAR	Corporación Autónoma Regional
CDB	Convenio sobre Biodiversidad Biológica
CDMB	Corporación Autónoma Regional para la Meseta de Bucaramanga
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIF	Certificado de Incentivo Forestal
Cipav	Centro para la Investigación en Sistemas Sostenibles de Producción Agropecuaria
Coica	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
Conpes	Consejo Nacional de Planeación Económica y Social
Corpoguavio	Corporación Autónoma Regional del Guavio
Cortolima	Corporación Autónoma Regional del Tolima
CSA	Compensaciones por Servicios Ambientales
CVC	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Dagma	Departamento Administrativo de Gestión del medio Ambiente
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento de Prosperidad Social
ECDBC	Estrategia Nacional de Desarrollo Bajo de Carbono
Enpsa	Estrategia Nacional de Pagos por Servicios Ambientales
Enredd	Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
EOT	Esquemas de Ordenamiento Territorial
ESF	Estrategias de Sostenibilidad Financiera
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono y los Bosques
FNC	Federación Nacional de Cafeteros
FPN	Fondo Patrimonio Natural
GEF	En inglés Global Environment Facility

IAvH	Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt Colombia
ICAA	Iniciativa para la Consevación de la Amazonía Andina
Ideam	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; anteriormente era MAVDT Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
Miaacc	Mesa Indígena Ambiental y de Cambio Climático
ONG	Organización No Gubernamental
Opiac	Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana
PAE	Producción Agropecuario Ecológica
PANI	Asociación de Autoridades Indígenas Tradicionales Bora-Miraña
PCN	Proceso de Comunidades Negras
PDD	Documento de Diseño de Proyecto
PIC	Proyecto Incentivos a la Conservación
Pltdr	Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural
Pngibse	Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos
PNMB	Productos No Maderables del Bosque
PNN	Parque Nacional Natural
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
Pomca	Plan de Manejo y Ordenamiento de una Cuenca
PSA	Pago por Servicios Ambientales
PSAH	Pago por Servicios Ambientales Hídricos
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
RNSC	Reservas Naturales de la Sociedad Civil
R-PP	(Siglas en ingles) Construcción del Readiness Preparation Proposal
SESA	Proceso Evaluación Estratégica Ambiental y Social
SINA	Sistema Nacional Ambiental
Sinap	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
Sirap	Sistema Regional de Áreas Protegidas
UOT	Uso, Ocupación y Tenencia
Usaid	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WCS	Wildlife Conservation Society
WWF	inglés World Wildlife Fund for Nature; en español, Fondo Mundial para la Naturaleza







Foto: Maria Teresa Palacios Lozano

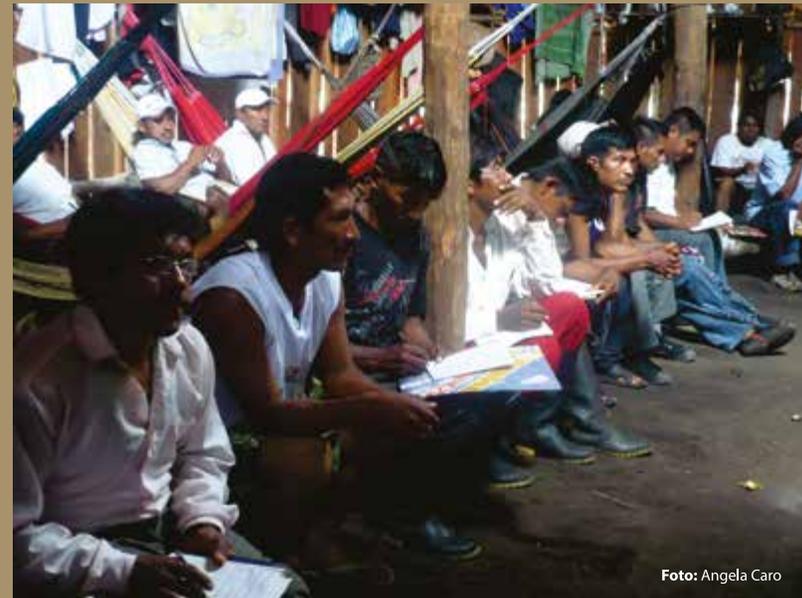


Foto: Angela Caro



Foto: Paola García

Con el apoyo financiero de la Embajada  
del Reino de los Países Bajos  
Acuerdo de Contribución BOG 0114087

Proyecto Incentivos  
a la Conservación  
Patrimonio Natural



Reino de los Países Bajos



patrimonio natural  
Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas