

Evaluación de Medio Término del Programa REM-Colombia

MANCALA CONSULTORES, S.L.

Norad Collected Reviews **3/2020**

The report is presented in a series, compiled by Norad to disseminate and share analyses of development cooperation. The views and interpretations are those of the authors and do not necessarily represent those of the Norwegian Agency for Development Cooperation.



Evaluación de medio término del Programa REM-Colombia

Evaluar los avances realizados en el logro de los objetivos y resultados a medio término, destacar los aprendizajes en vista del abordaje nuevo e innovador del Programa REM Colombia y dar recomendaciones sobre cómo mejorar la acción en el tiempo restante para poder cumplir con los objetivos y resultados previstos.



Una evaluación financiada por:



Este informe ha sido preparado por:

Mancala Consultores, S.L.

NÚMERO ESPECÍFICO DE CONTRATO

VA-CCON-001-2020

NOMBRE DEL PROYECTO

PROGRAMA REDD PARA EARLY MOVERS (REM) / COLOMBIA – PAGOS POR RESULTADOS REDD

CONTRATISTA

Mancala Consultores, S.L.

AUTORIDAD CONTRATANTE

Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas

FECHA DE INICIO/FINAL

Enero-junio 2020

GESTORA ENCARGADA DE LA EVALUACIÓN

Marnix Becking. Asesor Principal y Supervisor del contrato

INFORMACION CLAVE

DECLARACIÓN DE CONTROL

| Versión | | Estado | | Fecha |
|---------------|--------------------------|--|-------|------------|
| 2.0 | Nombre | Posición | Firma | Fecha |
| Preparada por | Francisco Ruiz Marmolejo | Jefe de Equipo | | 29/06/2020 |
| | Jairo Lara Arango | Especialista en temas económicos y proyectos de desarrollo | | 29/06/2020 |
| | Antje Begemann | Especialista en gestión administrativa y financiera de proyectos | | 29/06/2020 |
| | Margarita Chaves | Especialista en temas socioambientales | | 25/02/2020 |
| Revisada por | Elías Gonzalo | Director de Proyecto | | 29/06/2020 |

DESCARGO

Los comentarios, evaluaciones y recomendaciones expresadas en este informe son responsabilidad exclusiva de los autores y no son necesariamente compartidas por el Contratista o por las autoridades de los países involucrado.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| LISTA DE ACRÓNIMOS | 1 |
| PARTE I | 21 |
| 1. INTRODUCCIÓN | 23 |
| 1.1. Estructura del informe de evaluación | 23 |
| 1.2. Objetivos y alcance de la evaluación | 23 |
| 1.3. Desarrollo de la de evaluación | 25 |
| PARTE II | 27 |
| 2. CONTEXTO | 29 |
| 2.1. Descripción del Programa | 29 |
| 2.1.1. Estructura Global | 29 |
| 2.1.2. Gobernanza | 34 |
| 2.1.3. Operatividad | 36 |
| PARTE III | 39 |
| 3. PRINCIPALES HALLAZGOS | 41 |
| 3.1. PERTINENCIA - Relevancia del sistema REDD+ Pago por Resultados en Colombia | 41 |
| 3.1.1. P.D.E. 1.1 | 43 |
| 3.1.1.1. Enfoque general del Programa y su lógica de intervención | 43 |
| 3.1.1.2. Esquema de desembolsos | 47 |
| 3.1.1.3. Sistema MRV | 49 |
| 3.1.1.4. El MRV del financiamiento climático | 51 |
| 3.1.1.5. La Gestión de Riesgos | 53 |
| 3.1.2. P.D.E. 1.2 | 55 |
| 3.1.2.1. Contexto político y Acuerdos de Paz | 55 |
| 3.1.2.2. Fallo de la Corte Constitucional y Derechos de la Amazonía | 57 |
| 3.1.3. P.D.E. 1.3 | 58 |
| 3.1.3.1. La distribución de beneficios | 58 |
| 3.2. EFICACIA - con énfasis en Inversiones en la Distribución de Beneficios del Programa REM | 62 |
| 3.2.1. P.D.E. 2.1 | 64 |
| 3.2.1.1. El enfoque Stock and Flow | 64 |
| 3.2.1.2. La distribución de beneficios y la promoción de condiciones favorables | 66 |
| 3.2.2. P.D.E. 2.2 | 68 |
| 3.2.2.1. El avance en los indicadores del programa | 68 |
| 3.3. EFICIENCIA – Operatividad del Programa REM | 83 |
| 3.3.1. .D.E. 3.1 | 85 |
| 3.3.1.1. Estructura de gobernanza (Comité Ejecutivo, Comité de Seguimiento, Comité Financiero) | 85 |
| 3.3.1.2. La UER y necesidades frente a los retos de gestión del Programa | 89 |
| 3.3.1.3. Eficiencia de la estrategia de rendimientos (Comité Financiero) | 92 |
| 3.3.1.4. Instrumentos de planificación, monitoreo y reporte del Programa con relación a los requerimientos de las partes interesadas | 94 |
| 3.3.1.5. Balance de la gestión administrativa del Mecanismo Financiero | 97 |
| 3.3.1.7. La estrategia de comunicación y apropiación del Programa | 108 |

| | |
|--|------------|
| 3.3.1.8. Articulación con otros programas y donantes | 110 |
| 3.3.1.9. La asesoría principal | 111 |
| 3.3.2. P.D.E. 3.2 | 113 |
| 3.3.2.1. Ejecución financiera | 113 |
| 3.3.2.2. Costos de implementación del Programa | 118 |
| 3.3.2.3. Eficiencia de las diferentes modalidades de inversión y contratación | 118 |
| 3.3.2.4. Medidas adaptativas que mejoraron la eficiencia | 121 |
| 3.3.2.5. Convocatorias para proyectos de asociaciones campesinas e indígenas y costo-eficiencia de las intervenciones en términos de número de beneficiarios .. | 121 |
| 3.4. IMPACTO – Cambios a nivel político macro e impactos socioambientales del Programa. . . . | 126 |
| 3.4.1. P.D.E. 4.1 | 128 |
| 3.4.1.1. Incidencia en el nivel político nacional y regional | 128 |
| 3.4.2. P.D.E. 4.2 | 129 |
| 3.4.2.1. Planes de manejo forestal sin enfoque exclusivamente maderero | 129 |
| 3.4.2.2. RAP y MOTRA: Instrumentos para una planeación inter e intra regional | 130 |
| 3.4.2.3. Desarrollo agroambiental y mecanismos financieros | 131 |
| 3.4.2.4. Fortalecimiento político para la gobernanza ambiental indígena | 132 |
| 3.4.2.5. Condiciones de vida de las comunidades indígenas beneficiarias | 133 |
| 3.4.2.6. Proyectos con Mujeres PIVA | 134 |
| 3.4.3. P.D.E. 4.3 | 135 |
| 3.4.3.1. Gobernanza de los bosques y reducción de la deforestación | 135 |
| 3.4.3.2. Burbujas Forestales | 137 |
| 3.5. SOSTENIBILIDAD | 138 |
| 3.5.1. P.D.E. 5.1 | 140 |
| 3.5.1.1. Sostenibilidad institucional | 140 |
| 3.5.2. P.D.E. 5.2 | 141 |
| 3.5.2.1. Apropiación social, política y financiera | 141 |
| 3.5.2.2. Perspectivas de la sostenibilidad de la gobernanza forestal y agroambiental | 143 |
| 3.5.2.3. Sostenibilidad de las acciones del Pilar Indígena | 144 |
| PARTE IV | 147 |
| 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 149 |
| 4.1. Conclusiones | 149 |
| 4.1.1. Sobre el enfoque general, la gestión, la administración y las finanzas | 149 |
| 4.1.2. Sobre el alcance de las metas y resultados de implementación | 156 |
| 4.1.3. Sobre las lecciones aprendidas que son relevantes para la implementación | 157 |
| 4.2. Recomendaciones | 157 |
| 4.2.1. Operativas | 158 |
| 4.2.2. Programáticas | 160 |
| 4.2.3. Políticas | 163 |
| PARTE V | 165 |
| 5. ANEXOS | 167 |
| 5.1. Metodología de la evaluación | 167 |
| 5.2. Preguntas de la evaluación | 169 |
| 5.3. Contexto general | 172 |
| 5.3.1. Marco estratégico del Programa | 172 |
| 5.3.2. Factores determinantes de contexto | 178 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|--|-----|
| Tabla 1. Desembolsos previstos y recibidos por donante al 31 de diciembre de 2019 | 48 |
| Tabla 2. Sistema de Información Ambiental de Colombia-SIAC | 49 |
| Tabla 3. Ponderación de riesgos para las salvaguardas por Pilar | 55 |
| Tabla 4. Familias beneficiadas, áreas con intervenciones agroambientales y con acuerdos de conservación | 75 |
| Tabla 5. Información de Actas del Comité Ejecutivo | 86 |
| Tabla 6. Información de Actas del Comité de Seguimiento | 87 |
| Tabla 7. Segmentación de las empresas del sector de servicios en Colombia | 90 |
| Tabla 8. Rendimientos financieros acumulados por inversiones y diferencial cambiario al 31 de diciembre de 2019 | 93 |
| Tabla 9. Categorías de gastos y métodos de adquisición | 99 |
| Tabla 10. Tipo de contratos y responsabilidades de las partes | 99 |
| Tabla 11. FPN, montos en ejecución por programa | 103 |
| Tabla 12. FPN, personal por dependencia y tipo de contrato | 104 |
| Tabla 13. Desembolsos del Programa, montos de ejecución y comisión del FPN (USD) | 105 |
| Tabla 14: FPN, costo administración Programa (USD) | 106 |
| Tabla 15. FPN, flujo de caja proyectado Mecanismo Financiero, 2020-2022 (USD) | 107 |
| Tabla 16. Programa REM, costo operatividad y Mecanismo Financiero actual y con aumento, PID I-IV y PIR I (USD) | 107 |
| Tabla 17. Duración inicial prevista de la Consultoría Internacional | 111 |
| Tabla 18. Definición de los estatus de ejecución del Programa | 113 |
| Tabla 19. Programa REM, Planes de Adquisiciones aprobados (PAD I – III, IV parcialmente, PAR I), al 31 de diciembre de 2019 (USD) | 114 |
| Tabla 20: Programa REM, Planes de Adquisiciones aprobados (PAD I – III, IV parcialmente, PAR I), apropiados y ejecutados, al 31 de diciembre de 2019 (USD) | 115 |
| Tabla 21. Programa REM, presupuesto total por planes de inversión por desembolso, PID I-IV, PIR I y II (USD) | 115 |
| Tabla 22. Programa REM, presupuesto total (PID I-IV, PIR I y II) apropiado y ejecutado, por pilar, al 31 de diciembre de 2019 (USD) | 117 |
| Tabla 23. Programa REM, costo de implementación al 31 de diciembre de 2019, PID I-IV y PIR I | 118 |
| Tabla 24. Modalidades de ejecución del Programa | 119 |
| Tabla 25. Modalidad de ejecución, cantidades, montos totales y ejecutados, del 2016 al 2019 (USD) | 120 |
| Tabla 26. Inversión promedio por familia Pilar Agroambiental | 123 |
| Tabla 27. Planes de Inversión por Desembolso PIVA | 124 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1. Resultados Marco Lógico del Programa | 30 |
| Figura 2. Distribución de los recursos y beneficios | 32 |
| Figura 3. Organigrama Programa REM VA | 35 |
| Figura 4. Componente del Sistema de Información de Salvaguardas | 37 |
| Figura 5. Organigrama tentativo de la UER | 91 |
| Figura 6. Proceso de formulación de los PID y PAD | 95 |
| Figura 7. Organigrama Mecanismo Financiero | 98 |
| Figura 8. Sistema de seguimiento a la gestión de las Entidades Implementadoras | 101 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1. Programa REM, presupuesto total (PID I-IV, PIR I y II) apropiado y ejecutado, 30 de junio de 2017 al 31 de diciembre de 2019 (USD) | 116 |
| Gráfico 2. Programa REM, presupuesto total (PID I-IV, PIR I y II) apropiado y ejecutado, por pilar, al 31 de diciembre de 2019 (%) | 117 |
| Gráfico 3. Cantidad y montos ejecutados por modalidad de contrato hasta el 31 de diciembre de 2019 | 120 |

LISTA DE ACRÓNIMOS

| ACRÓNIMO | SIGNIFICADO |
|----------------|--|
| ANT | Agencia Nacional de Tierras |
| AOD | Ayuda Oficial al Desarrollo |
| APC | Agencia Presidencial para la Cooperación |
| ART | Agencia de Renovación del Territorio |
| AT-D | Alerta Temprana de Deforestación |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CAR | Corporación Autónoma Regional |
| CDA | Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico |
| CGR | Contraloría General de la República |
| CIAT | Centro Internacional de Agricultura Tropical |
| CICOD | Comisión Intersectorial de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques |
| CLPI | Consentimiento Libre, Previo e Informado |
| CMNUCC | Comisión Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático |
| CND | Contribución Nacionalmente Determinada |
| CONALDEF | Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros Crímenes Ambientales Asociados |
| CONPES | Consejo Nacional de Política Económica y Social |
| CO2 | Dióxido de Carbono |
| COP | Conferencia de las Partes |
| COP | Peso Colombiano |
| CORPOAMAZONIA | Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia |
| CSJ | Corte Suprema de Justicia |
| DAC | Development Assistance Committee |
| DANE | Departamento Administrativo Nacional de Estadística |
| DBBSE | Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos |
| DCI | Declaración Conjunta de Intención |
| DGOAT | Dirección General de Ordenamiento Ambiental del Territorio |
| DNP | Departamento Nacional de Planeación |
| ECDBC | Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono |
| EECV | Estrategia Envolvente de Crecimiento Verde |
| ENREDD+ | Estrategia Nacional REDD+ |
| EPSEA | Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria |
| ER | Emisiones reducidas |
| ERP | Enterprise Resource Planning |
| ESAL | Entidad Sin Ánimo de Lucro |
| FARC / FARC-EP | Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo |
| FCS | Fondo Colombia Sostenible |
| FEDESARROLLO | Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo |
| FPN | Fondo de Patrimonio Natural |
| GBP | Libras Esterlinas |
| GEI | Gases de Efecto Invernadero |
| GoC | Gobierno de Colombia |
| GoN | Gobierno de Noruega |
| GoA | Gobierno de Alemania |
| Ha. | Hectáreas |

| ACRÓNIMO | SIGNIFICADO |
|------------|--|
| ICS | Iniciativa Colombia Sostenible |
| IDEAM | Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales |
| KfW | Banco Alemán para el Desarrollo |
| KON | Corona Noruega |
| MADR | Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural |
| MADS | Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible |
| MOP | Manual Operativo del Programa |
| MoSCAL | Modulo del SIAT-AC para seguimiento Acuerdos locales de conservación del Bosque |
| MRA | Mesa Regional Amazónica |
| MRV | Medición, Reporte y Verificación |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| ONF ANDINA | Oficina Nacional de Bosques (Francia) - Andina |
| OPIAC | Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana |
| PAD | Planes de Adquisición por Desembolso |
| PDEA | Planes de Extensión Agropecuaria |
| PDET | Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial |
| PFNM | Productos Forestales No Madereros |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PID | Plan de Inversión para Desembolso |
| PNACC | Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| PNN | Parque Natural Nacional |
| PNCC | Política Nacional de Cambio Climático |
| PNGIBSE | Política Nacional para Gestión Integral de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos |
| PNIS | Plan Nacional Integral de Sustitución |
| PNN | Parque Natural Nacional |
| PNPyCS | Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible |
| POF | Planes de Ordenación Forestal |
| PTG | Plan de Trabajo Global |
| RE | Reducción de Emisiones |
| REDD | Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques |
| REM | REDD Early Movers Program |
| RUNAP | Registro Único Nacional de Áreas Protegidas |
| SAF | Sistemas Agroforestales |
| SESA | Strategic Environmental and Social Assessment |
| SIAC | Sistema de Información Ambiental de Colombia |
| SINA | Sistema Nacional Ambiental |
| SINCHI | Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas |
| SISCLIMA | Sistema Nacional de Cambio Climático |
| SNIA | Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria |
| TdR | Términos de Referencia |
| UNAL | Universidad Nacional de Colombia |
| VA | Visión Amazonía |

RESUMEN EJECUTIVO

EXECUTIVE SUMMARY



EXECUTIVE SUMMARY

This report presents the results of the Mid-Term Evaluation of the REM Visión Amazonia Colombia (REM VA) Programme, in the framework of the Separate Agreement (SA) signed between the Ministry of the Environment and Sustainable Development (MADS), KfW (German Development Bank) and Fondo Patrimonio Natural (FPN) for its implementation.

The REM VA Programme is the result of the recognition by Colombia and the international community of the benefits of forest conservation to the planet and societies, due to the value of forests as carbon reserves and the roles they play in regulating the climate and water, as a source of food and fuel, and as the habitat of much of the world's biodiversity and the indigenous peoples who live there.

For this reason, the governments of Colombia, Germany, Norway and the United Kingdom, signatories to the Joint Declaration of Intent (JDI), decided to cooperate to reduce the greenhouse gas emissions caused by deforestation and forest degradation and promote sustainable development, thus contributing to the objectives of the National Development Plans (Spanish acronym PND) 2014-2018 and 2019-2022 of reducing deforestation, achieving forest restoration targets, and putting an end to the loss of natural forests by 2030. For this purpose, the donor countries committed funding of up to USD 100 million, to be spent between 2016 and 2021 through the REM VA Programme.

The arrangement agreed for disbursements is particularly innovative. It establishes a form of payment by results according to verified emission reductions (ER), based on which Investment Plans by Disbursement (Spanish acronym PID) are developed. In contrast to the arrangement that prevails in traditional development cooperation, whereby disbursements depend on spending, in this case payments respond to the verified level of reduction in emissions due to gross deforestation in the Amazon region over the period 2013-2017, as well as an equal quantity of emissions that are deactivated due to management of the risk of carbon leakage and permanence, even though these are not remunerated. It should be mentioned that due to the lack of ER in 2017, committed funds were reduced to USD 87 million, to which resources generated by exchange rate differences and financial yields should be added.

The overall objective set for the REM VA Programme was to provide REDD bridging finance for forest conservation and climate protection, with the goal of helping to reduce emissions caused by deforestation in the Amazon region, producing benefits for local communities (under a Stock and Flow approach), and seeking to achieve six outcomes by means of five pillars of work: 1- Improving forest governance; 2- Sectoral planning and sustainable development; 3- Agri-environmental activities; 4- Environmental governance with indigenous peoples, and 5- Enabling conditions.

Summary of main findings and conclusions

In general terms, the Mid-Term Evaluation Mission found that the REM VA Programme has adequately fulfilled the inter-institutional commitments and achieved the objectives set and the targets agreed. It did suffer from delays in the spending of the funds and implementation in the field, due to different circumstances that are analysed in the course of the report. These were addressed by the Colombian government and the Programme Implementation Unit (Spanish acronym UER), who have demonstrated a high capacity to adapt to changing conditions in the political environment and the situation on the ground, as well as in terms of the learning process arising from the implementation of an innovative mechanism like the one agreed between the parties.

As a synthesis of the analysis carried out, the report presents 50 general conclusions related to the management and administration of the Programme and its resources, the targets and outcomes, and the lessons learned. Likewise, to improve the Programme's effectiveness and efficiency, as well as the expected impact and the future sustainability of the work, the Evaluation Mission offers 44 recommendations for consideration by the parties, which are also included in the report.

In keeping with the terms of reference, the Mid-Term Evaluation was based on the analysis of five criteria, following the methodology developed by the Development Assistance Committee (DAC)¹ of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), namely: (a) relevance, (b) effectiveness, (c) efficiency, (d) impact and (e) sustainability.

Relevance

The conclusion reached is that the formulation and conceptual and operational design of the REM VA Programme, as well as the institutional arrangements put in place for its implementation, are very relevant to the general objectives laid out by the parties, as it has contributed in a timely and appropriate way to government efforts to reduce emissions due to deforestation in the Amazon region of Colombia, in conformity with the agreements signed under the Joint Declaration of Intent (JDI) and the international commitments entered into by Colombia.

It was found that the national government sees the Programme as highly important due to the resources involved in its implementation. This ensures that it is given the necessary attention by decision-makers in the different sectors and levels of public administration. However, the ability to reach the cross-sectoral agreements required to make progress on the Programme's objectives, which were given significant legal backing by the Supreme Court's ruling on the rights of the Amazon region, should enable MADS/REM VA to demand greater commitment from other ministries, the Regional Autonomous Corporations (CAR), and departmental and municipal governments, as well as the oversight bodies, to strengthen and give continuity to the actions on the ground.

Furthermore, although new funding has been allocated for the purpose of achieving targets and complying with international agreements on combating deforestation (30% of the carbon tax and

¹ https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/minisite/es-evaluaciones-de-proyectoprograma

4% of royalties), there is a need for additional support, both technical and financial, to deal with the complexity of the problem in a region that covers more than 45% of the country's territory.

From the point of view of the intervention logic, the REM VA Programme reflects an appropriate operational design at the national, regional and local level. Nevertheless, the structure of working by means of independent pillars does not always achieve sufficient coordination on the ground. For this reason, the Forest Development Clusters could be an appropriate response, paying the necessary attention to the selection of implementation areas (avoiding those with very little or no tradition of logging), strengthening the Non-Timber Forest Products (NTFP) and integrated territorial management components, and strengthening the regional and local institutions responsible for monitoring, control and oversight.

Effectiveness

In terms of effectiveness, most of the targets established in the Logical Framework are being achieved in line with the Programme's level of implementation, and some have already been fully achieved. However, there are delays in some components, as well as in the spending of Programme funds. This will undoubtedly imply the need to make adjustments to the targets and allow additional time to achieve the outcomes established in the Separate Agreement.

These delays are understandable given the complexity of the work, the size of the territory, and the slow learning process implied by the implementation of an initiative that is novel in terms of its conception, operational design and the quantity of resources involved. In addition, the Colombian counterpart has not been sufficiently independent in decision-making about how to use the resources, as the spending of Programme funds requires PID and Acquisition Plans by Disbursement (Spanish acronym PAD) to be presented to KfW for its approval. This imposes complicated and lengthy administrative procedures, in addition to the extensive processes involved in the procurement of goods and services.

The main components experiencing the longest delays are linked to pillars 1, 3 and 4, which involve direct interventions on the ground with rural and indigenous organisations and communities, the preparation process for which took up much of the Programme's first phase of implementation.

For example, of the targets established for an estimated total of USD 123 million, progress on the area under land management for ≥ 2.25 million hectares will only begin in 2020 with the formulation of the Forest Management Plans (Spanish acronym POF), the target for the number of rural families benefiting from agri-environmental activities has only been 23% achieved, and implementation of the agri-environmental production interventions stands at 27%.

Considering the progress made on the enabling conditions and institutional strengthening at the central government level (aimed mainly at monitoring and verification, sectoral planning and public policy formulation), increasing investment in work at the local level in a second phase of the Programme, possibly reaching 70%, will help to ensure that the actions are consolidated and eventually scaled up. This would make it easier to address the initial weaknesses in the design and structuring of the projects at the local level and improve institutional support on the processes to change the unsustainable production systems that predominate in the region, although it will not be

possible to measure the impacts of this fully because it involves productive arrangements such as the establishment of agroforestry or silvopasture systems which will only reach maturity in the medium or long term.

With regard to local investment and the differentiated approach which should characterise the Programme as a whole, the Indigenous Peoples' Pillar (PIVA) is innovative in its development work with indigenous communities, as they are the key actors in the Programme's design and implementation. This has had a positive impact on strengthening territorial and environmental governance by these communities, especially in the Eastern region. The exercise of indigenous governance in communities in the Western region, on the other hand, is posing many challenges to the PIVA.

It is clear that "no deforestation" agreements are not sufficient to guarantee ecosystem stability in the areas where the Programme is working, but they do represent significant progress in the right direction. Nevertheless, more in-depth work is needed on cultural variables, as this will aid understanding of ecological dynamics and lead to greater social oversight of the territory.

There are various outputs related to institutional strengthening which are very relevant, provided that these outputs are lasting. Once the Programme's activities come to an end, entities such as the CAR and municipal governments do not currently have the funds needed to keep up investments in the projects implemented and maintain the additional extension workers on the payroll, and neither have they started to make arrangements to ensure such continuity. Nevertheless, the Agricultural Extension Plans (Spanish acronym PDEA) which will be implemented through the Agricultural Extension Service Provider Organisations (Spanish acronym EPSEA), as envisaged in the National Agricultural Innovation System (Spanish acronym SNIA), could mean that the outlook in terms of future work and sustainability is favourable.

Efficiency

Evaluating the efficiency of an innovative intervention mechanism to reduce deforestation in a context as complex as Colombia's Amazon region is a challenge. In general terms, it was found that during the implementation and learning process the parties have made their best effort to deliver the results agreed in the JDI and the Separate Agreement on time. The conclusion reached is that there is room for improvement in implementation during the time remaining to the Programme, which can serve as learning for a possible new phase.

In this area, the composition of the Directive Board (Spanish acronym CE), and its regulations should be revised and adjusted to achieve a greater impact in efforts at cross-sectoral coordination to take forward the government's agenda on deforestation control. Furthermore, the implementing organisations should not be members of the CE in order to avoid them being perceived as judge and jury.

The Monitoring Committee should be formalised because it provides backing for financial decisions in reporting to KfW, and the participation of the different MADS departments/levels involved should be made permanent, as a way of strengthening the Ministry.

Considering the delays in implementation and the spending of Programme funds at the cut-off date of December 2019, and bearing in mind that approximately 76.1% of the funds (USD 74.6 million of the estimated total budget of USD 100 million) still remain to be spent (taking into account reports and PADs not yet approved: PIR II and PAD IV partially approved and PIR III still without an exact amount), it is necessary to reorganise and strengthen the UER, giving continuity to and firming up decisions taken since 2019. To this end, it would also be useful to have swifter responses from KfW to requests for approval (despite having made the procurement processes more flexible, significantly increasing the amounts that required approval) and speed up the production and approval of audit reports, which also have a significant impact on the flow of funds from FPN and its sustainability as a financing mechanism.

Even so, among the measures that are expected to have a positive impact on the financial management of the REM VA Programme in 2020 and 2021, those that should be highlighted as particularly promising are the planned implementation of Green Finance Instruments with the Banco Agrario, the scaling up of the Amazon Forest Incentive through the CAR, the cofinancing of agri-environmental projects with Colombia Sostenible, the formalisation of land tenure with the National Land Agency (ANT) as part of Pillar 2, and the additional effort to complete the National Forest Inventory in the Amazon region with IDEAM, all of which are essential to promote investment at the local level.

Likewise, planning instruments such as the Program Operation Manual (Spanish acronym MOP), currently under review, need to be able to ensure standardised processes, consultation and the induction of new staff. It might also be advisable to decouple disbursements from Programme implementation, carry out annual planning and include the PAD for the following year in annual reports.

In addition, a truly integrated information system must be created. It should be accessible to all interested parties and store all the financial and technical documentation on the interventions, in order to facilitate decision-making and avoid the splitting up of the information that happens at the moment.

With regard to the system to monitor the work of the implementing organisations, which has undergone improvement during Programme implementation, with an increase in time and costs (due to ongoing training and verification in the field), it is worth reviewing whether the current quantity of reports and documents is necessary or whether reporting can be simplified.

With regard to the costs and remuneration arrangements for the Funding Mechanism, the conclusion reached is that the current agreed commission for the management of the Programme's funds is insufficient to complete the spending of the funds by 30 June 2022 and that their request for an increase is justified.

It was found that the international consultancy plays a key role in Programme implementation. This has led to two amendments being made to the original contract, with the second having been recently approved (April 2020) following the statement of no objection by KfW. Because it is intended to provide strategic rather than operational support, this measure should be accompanied by the strengthening of the UER as a sine qua non condition for addressing the challenges that will arise when the Programme's work comes to an end.

The Programme's implementation costs, which account for 12.6% of the approved budget as of 31 December, are considered low in comparison to traditional KfW programmes. Therefore, a possible extension of the Programme's time frame will have an impact on implementation costs.

Impact

The Visión Amazonía initiative is the Colombian government's most comprehensive, systematic and well financed effort to combat deforestation and forest degradation in a region that covers more than 45% of the country's territory and contains a large proportion of its natural wealth.

The REM VA Programme therefore represents a unique opportunity to make consistent progress towards achieving public policy objectives in the long term, based on integrated and coordinated work with the different sectors and levels of public administration, other private sector stakeholders and local communities to promote conservation of the Amazon biome.

Indeed, the Programme has contributed to the formulation of the current PND and other policy instruments such as the National Council on Economic and Social Policy (CONPES) documents, providing information, knowledge and the experience gained from its interventions on the ground.

One of the most important impacts is the effort to position a forest economics approach and have it adopted by society in the region by means of instruments based on Sustainable Forest Management, allowing forest resources to be used as an economic alternative that discourages deforestation, together with the development of the "Forest School" environmental education strategy with the support of the Universidad de la Amazonía, and the inclusion of the environmental component in education plans for rural areas, to support changes in the way in which local communities relate to their natural environment.

Although it is too early to identify precisely the specific contributions made by the REM VA Programme to reducing emissions due to deforestation, it can nevertheless be stated that the support for and collaboration with environmental and oversight authorities has helped to increase the impact of measures to contain the loss of forests, forest fires and illegal timber sales.

The recent creation of the Administrative Region for Planning – RAP Amazonía – is the most important institutional development supported by the Programme to bring about changes in the regional scenario, facilitate cross-sectoral agreements between Amazon region departments and enable development alternatives without deforestation.

The sectoral planning and sustainable development component, which was intended to precede and guide the conceptual, methodological and operational design of the REM VA Programme, enabled the formulation of the Territorial Management Model for the Amazon Region (Spanish acronym MOTRA). This has already been incorporated into the PND through the Amazonia Viva Regional Pact, and should be used by the local organisations as a reference document when they update the Territorial Management Plans (Spanish acronym EOT) in the 15 municipalities supported by the Programme, as well as in the formulation of the Departmental and Municipal Development Plans (PDD and PMD). For the REM VA Programme, this implies an additional effort to support the regional administrations who recently took office in January 2020.

Likewise, the progress achieved on Strategic Environmental Assessment and Environmental Zoning has had an impact on sectoral policies, plans, programmes and investment projects and on fulfilment of the commitments arising from the Peace Agreement.

Pillar 3 is structured around five major components: agri-environmental projects (1475 families benefiting from beef and dairy cattle reconversion projects and agroforestry systems (Spanish acronym SAF) including cocoa, rubber, non-timber forest products and nature tourism), rural extension, green finance instruments, capacity building and productive alliances. This pillar has achieved significant progress in its work aimed at transforming the low-sustainability production systems prevalent in the region, based on no-deforestation agreements covering more than 57,000 hectares, with a high level of compliance by the beneficiaries, as demonstrated by the monitoring and verification reports.

The most important achievement in Pillar 4 has been the understanding reached between indigenous peoples and the national government to develop a programme to strengthen environmental governance in indigenous territories, as a result of international negotiations on global policies to tackle climate change. At the regional level, it has made departmental and municipal governments more aware of environmental governance by indigenous peoples as guarantors of the sustainability of the Amazon region, now declared the holder of rights by Supreme Court ruling 4360.

Sustainability

The REM VA Programme has enabled Colombia to achieve progress in fulfilling international commitments on sustainable development and controlling emissions of greenhouse gases due to deforestation and other anthropic factors, as well as the national policies included in successive PNDs. For this purpose, it has an ample environment-related institutional structure created by the 1991 Constitution and an extensive body of law and jurisprudence. Ruling 4360 is now the guarantee that this progress will be maintained and built upon as part of the national policy to control deforestation.

Essential to these achievements has been the institutional strengthening and support of the scientific institutions with responsibilities for Programme implementation, in keeping with their attributes and missions: Instituto SINCHI, Instituto von Humboldt and IDEAM, which are responsible for developing the enabling conditions (pillars 1, 2 and 5) and carrying out the work in the field (pillars 3 and 4).

The territorial management and planning processes supported, as well as environmental education, are the basis for developing a “social pact” for the region to prevent deforestation, forest degradation, and the loss of biodiversity and ecosystem services that underpin the region’s economy. For this reason, the main challenge is to ensure that these instruments and processes set in motion with the intervention of the REM VA Programme are included in local and regional development planning processes and, more broadly, that society in the region takes ownership of them.

Similarly, pillars 3 and 4 have enabled the strengthening and consolidation of community, rural and indigenous organisations, as well as regional and local institutions (mainly the CAR and departmental

and municipal governments), which are involved in deforestation control and the conservation and sustainable use of the territories under their jurisdiction. However, the sustainability of some of the interventions will depend on the commitment of these actors, some of whom argue that they lack the resources to keep the arrangements going after the formal agreements elapse.

For example, the Programme has funded technical support from staff linked to the Agriculture Secretariats and the CAR. In the case of the municipalities, funds are insufficient to mobilise structural changes at the local level when compared with the amounts of investment involved in pillars 3 and 4. The projects in the Indigenous Peoples' Pillar have helped to increase organisational capacities, but management of the administrative mechanisms that will make the actions now under way sustainable and generate new opportunities is still weak, especially if the long-term involvement and participation of young people is not encouraged.

The call for projects with indigenous women, which will soon start to be implemented in partnership with the UNDP, will provide insights on the differential approach for the sustainability of the institutional and organisational strengthening work.



RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento contiene los resultados de la Evaluación de Medio Término del programa REM Visión Amazonia Colombia (REM VA), en el marco del Acuerdo Separado (AS) suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), KfW (Banco Alemán de Desarrollo) y Fondo Patrimonio Natural (FPN) para su implementación.

El programa REM VA es el resultado del reconocimiento de Colombia y la comunidad internacional sobre los beneficios de la conservación de los bosques para el planeta y las sociedades, por su carácter de reservas de carbono y sus funciones de regulación del clima y el agua, como fuente de alimentos y combustibles, así como hábitat de una gran proporción de la biodiversidad global y de los pueblos originarios que viven en ellos.

Con este propósito, los gobiernos de Colombia, Alemania, Noruega y Reino Unido, signatarios de la Declaración Conjunta de Intenciones (DCI), decidieron cooperar en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques y promover el desarrollo sostenible, contribuyendo a los objetivos de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) 2014-2018 y 2019-2022, de reducir la deforestación, alcanzar las metas de restauración y poner fin a la pérdida de bosque natural para el año 2030. Para este objetivo, los países cooperantes comprometieron recursos hasta por USD 100 millones, para ser ejecutados entre 2016 y 2021 a través del Programa REM VA.

Particularmente, el esquema de desembolsos acordado es innovador, y establece la forma de pagos por resultados en función de las emisiones reducidas (ER) verificadas, a partir de lo cual se generan los Planes de Inversión por Desembolso (PID). De este modo, a diferencia del esquema de desembolsos sujeto a la ejecución, como prepondera en la cooperación tradicional, en este caso los pagos responden al nivel verificado de la reducción de emisiones (ER) por deforestación bruta en la Amazonia, para el período 2013-2017, además de una parte igual de ER que se desactivan aunque no se remuneran, como parte de la gestión del riesgo de fugas y permanencia. Cabe señalar que, debido a la falta de ER durante el año 2017, los compromisos financieros se redujeron a US 87 millones, a los cuales se agregarán los recursos generados por el diferencial cambiario y los rendimientos financieros.

El programa REM VA se propuso el objetivo superior de ser un financiamiento puente de REDD para la conservación de los bosques y la protección del clima y la meta de contribuir a reducir las emisiones provenientes de la deforestación en la Amazonía, generando beneficios a las comunidades locales (bajo un enfoque de Stock and Flow), a través de seis resultados, construidos sobre cinco pilares de trabajo: 1- Mejoramiento de la gobernanza forestal; 2-Planificación y

desarrollo sectorial sostenible; 3-Agroambiental; 4-Gobernanza ambiental con pueblos indígenas y 5-Condiciones Habilitantes.

Síntesis de los principales hallazgos y conclusiones

En términos generales, la Misión de Evaluación de Medio Término considera que el programa REM VA ha cumplido de manera adecuada con los compromisos interinstitucionales, los objetivos trazados y las metas acordadas, sufriendo retrasos en su ejecución financiera e implementación en campo, por distintas circunstancias que se analizan a lo largo del Informe; las cuales han sido objeto de atención por el gobierno nacional y la Unidad de Ejecución del Programa (UER), quienes han mostrado su alta capacidad adaptativa a las condiciones cambiantes en el entorno político y la realidad territorial, así como frente al proceso de aprendizaje surgido de la implementación de un mecanismo novedoso como el acordado entre las partes.

Como síntesis analítica del informe, se presentan 50 conclusiones generales vinculadas a la gestión y administración del programa y sus recursos, a las metas y resultados, y a las lecciones aprendidas. Igualmente, para el mejoramiento de la eficacia y la eficiencia del programa, así como del impacto esperado y de la sostenibilidad futura de las acciones, la Misión de Evaluación se permite someter a consideración de las partes 44 recomendaciones, que se encuentran incluidas en el informe.

La Evaluación de Medio Término, acorde con los términos de referencia, se basó en un análisis de cinco criterios, conforme a la metodología desarrollada por el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD)² de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a saber: (a) pertinencia, (b) eficacia, (c) eficiencia, (d) impacto y (e) sostenibilidad.

Pertinencia

Se ha concluido que la formulación, diseño conceptual y operativo del Programa REM VA, así como el arreglo institucional alcanzado para su implementación, resulta muy pertinente a los objetivos generales trazados por las partes, ya que ha contribuido de manera oportuna y adecuada a los esfuerzos gubernamentales de reducción de emisiones por la deforestación en la Amazonía colombiana, en cumplimiento de los acuerdos suscritos en el marco de la Declaración Conjunta de Intenciones (DCI), y los compromisos internacionales adquiridos por Colombia.

Se constata que los recursos involucrados en su implementación otorgan al Programa un alto nivel de importancia para el gobierno nacional, lo que asegura la atención necesaria de los tomadores de decisión en los diferentes sectores y niveles de la gestión pública. Sin embargo, la capacidad de concertación intersectorial, requerida para avanzar en los objetivos del programa, a los que el fallo de la Corte Constitucional sobre los Derechos de la Amazonía ofrece un importante respaldo jurídico, debería permitir al MADS/REM VA exigir mayor compromiso de otros ministerios, las

2 https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/minisite/es-evaluaciones-de-proyectoprograma

Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), gobernaciones y alcaldías, así como a los organismos de control, para fortalecer y dar continuidad a las acciones en el territorio.

Por otra parte, a pesar de la destinación de nuevos recursos dirigidos al cumplimiento de las metas y acuerdos internacionales en materia de combate a la deforestación (30% del impuesto al carbono y 4% de regalías), se requieren apoyos adicionales, tanto técnicos como financieros, para enfrentar la complejidad de un fenómeno en una región que ocupa más del 45% del territorio nacional.

Desde el punto de vista de la lógica de la intervención, el programa REM VA refleja un adecuado diseño de funcionamiento a nivel nacional, regional y local. No obstante, la estructura de actuación a través de pilares independientes no siempre alcanza una apropiada articulación en el territorio. Por esta razón, los Núcleos de Desarrollo Forestal pueden ser una respuesta adecuada, prestando la atención necesaria a la selección de las áreas de implementación (evitando aquellas con muy poca o ninguna tradición maderera), el fortalecimiento de los componentes de Productos Forestales No Madereros (PFNM), la gestión integral del territorio y el fortalecimiento de las instituciones regionales y locales responsables del monitoreo, control y vigilancia.

Eficacia

En términos de eficacia, la mayor parte de las metas establecidas en el Marco Lógico se han venido cumpliendo de manera congruente con el nivel de implementación del programa y algunas ya fueron completamente alcanzadas. Sin embargo, algunos componentes presentan retrasos, así como la ejecución financiera del Programa, lo que seguramente supondrá la necesidad de realizar ajustes en las mismas y tiempos adicionales para el cumplimiento de los resultados establecidos en el Acuerdo Separado.

Estos retrasos deben entenderse considerando a la vez la complejidad de la tarea, la extensión del territorio, y el lento proceso de aprendizaje que ha significado la implementación de una iniciativa novedosa en su concepción, diseño operativo y el monto de los recursos involucrados. Adicionalmente, la contraparte colombiana no ha sido suficientemente autónoma en la toma de decisiones acerca de cómo utilizar los recursos, ya que la ejecución del Programa requiere la presentación de los PID y los Planes de Adquisición por Desembolso (PAD) al KfW para su no objeción, lo que impone complejos y largos tiempos de gestión administrativa, además de los extensos procesos para la adquisición de bienes y servicios.

Los principales componentes que presentan los mayores retrasos están vinculados a los pilares 1, 3 y 4, que suponen intervenciones directas en terreno con las organizaciones y comunidades campesinas e indígenas, cuyo proceso de aprestamiento tomó buena parte de la primera fase de implementación del Programa.

Por ejemplo, la superficie bajo ordenación territorial para $\geq 2,25$ millones de hectáreas solamente se iniciará en 2020 con la formulación de los Planes de Ordenación Forestal (POF), o el número de familias campesinas beneficiadas por actividades agroambientales que solamente

alcanzó un cumplimiento del 23%, o las intervenciones agroambientales productivas con una implementación del 27%, sobre las metas establecidas para un total estimado de USD 123 millones.

Considerando los avances en las condiciones habilitantes y fortalecimiento institucional en el nivel central (dirigidos al monitoreo y verificación, planificación sectorial y formulación de políticas públicas principalmente), ampliar la inversión territorial en una segunda fase del Programa, posiblemente llegando al 70%, contribuirá en asegurar la consolidación de las acciones y su eventual ampliación de escala. Ello permitiría enfrentar de mejor manera las debilidades iniciales en el diseño y estructuración de los proyectos a nivel territorial, y mejorar el acompañamiento institucional en los procesos de transformación de los sistemas productivos insostenibles predominantes en la región, aunque no podrán medirse plenamente sus impactos, tratándose de arreglos productivos como el establecimiento de sistemas agroforestales o silvopastoriles cuyos procesos de maduración son de mediano y largo plazo.

En relación con la inversión local y el enfoque diferencial, que debe animar el conjunto del programa, el Pilar Indígena PIVA resulta innovador en materia de intervenciones para el desarrollo con comunidades indígenas, puesto que ellas son actores centrales en la concepción y la ejecución del programa y ha tenido un impacto positivo en fortalecer su gobernanza territorial y ambiental, especialmente en la región oriental. El ejercicio de la gobernanza indígena en las comunidades de la región occidental, en cambio, plantea al PIVA muchos desafíos.

Está claro que los acuerdos de “no deforestación” no son suficientes para garantizar la estabilidad ecosistémica de las zonas intervenidas, pero constituyen un importante avance en la dirección correcta. Sin embargo, es necesario profundizar en variables de orden cultural, que ayuden a la comprensión de la dinámica ecológica y conduzcan a un mayor control social sobre el territorio.

Existen diferentes productos a nivel de fortalecimiento institucional muy relevantes siempre que esos productos sean perdurables. Ahora, una vez que el programa concluya actividades, entidades como las CAR y los municipios no cuentan con recursos para mantener las inversiones en los proyectos implementados, la nómina adicionada de extensionistas, ni tampoco han iniciado una gestión para garantizarlos. No obstante, los Planes de Extensión Agropecuaria (PDEA), que serán implementados a través de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA), previstas en el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), ofrecen una perspectiva favorable en términos de proyección y sostenibilidad.

Eficiencia

Evaluar la eficiencia de un mecanismo novedoso de intervención para reducir la deforestación en un contexto tan complejo como el de la Amazonía colombiana es un reto. De manera general, se ha concluido que las partes han hecho su mejor esfuerzo, durante el proceso de implementación y aprendizaje, para entregar oportunamente los resultados convenidos en la DCI y el Acuerdo Separado. Se concluye que hay espacios de mejoramiento en los niveles de implementación en lo que queda del Programa y como aprendizajes para una eventual nueva fase.

En este ámbito, merece ser revisada y ajustada la composición del CE (y su reglamento), para alcanzar mayores impactos en los esfuerzos de articulación intersectorial para llevar adelante la agenda gubernamental de control a la deforestación. Por otra parte, las entidades implementadoras no deberían formar parte del CE para evitar que sean percibidas como juez y parte.

El Comité de Seguimiento debería formalizarse ya que respalda decisiones financieras ante el KfW, y la participación de las diferentes direcciones/niveles del MADS involucrados debería ser permanente, como una forma de fortalecer el Ministerio.

Considerando los retrasos en la implementación y la ejecución financiera con fecha de corte a diciembre de 2019, y que todavía resta por ejecutar aproximadamente el 76.1% de los fondos (USD 74.6 millones) sobre el presupuesto total estimado de USD 100 millones (teniendo en cuenta los rendimientos y PADs aún no aprobados: PIR II y PAD IV parcialmente y PIR III aún sin monto exacto), se hace necesaria la reorganización y fortalecimiento de la UER, dando continuidad y profundizando decisiones tomadas desde 2019. A ese mismo propósito contribuirían respuestas más oportunas del KfW a las demandas de No Objeción (a pesar de la flexibilización de los procesos de adquisición aumentando significativamente los montos que requerían la no objeción) y la producción y aprobación de los informes de auditoría que, además, impactan de manera importante en el flujo de fondos del FPN y su sostenibilidad como mecanismo financiero.

Ahora bien, entre las medidas que se espera impactarán positivamente la gestión financiera del Programa REM VA en 2020 y 2021, se deben señalar como promisorias las proyecciones de implementación de los Instrumentos Financieros Verdes con el Banco Agrario, el escalamiento del Incentivo Forestal Amazónico a través de las CAR, el cofinanciamiento de proyectos agroambientales con Colombia Sostenible, y la formalización de predios con la ANT en el marco del Pilar 2, y el esfuerzo adicional de completar el Inventario Nacional Forestal en la Amazonía con IDEAM, fundamentales para el favorecimiento de la inversión a nivel local.

Igualmente, los instrumentos de planificación como el Manual Operativo del Programa (MOP) (actualmente en revisión) requiere una versión que garantice la estandarización de los procesos, la consulta y la inducción al personal que se incorpora. A su vez, puede ser conveniente desligar los desembolsos de la ejecución del Programa y realizar una planificación anual e incluir en los informes anuales el PAD del período siguiente.

Adicionalmente, debe crearse un verdadero sistema integral de información, accesible a todas las partes interesadas, donde repose toda la documentación financiera y técnica de las intervenciones, para facilitar la toma de decisiones y evitar su fragmentación, como ocurre actualmente.

Respecto al sistema de seguimiento a la gestión de las Entidades Implementadoras (EI) que ha venido siendo mejorado a lo largo de la implementación, con un aumento en tiempos y costos (por la capacitación permanente y las verificaciones en campo), vale la pena revisar si se requiere la cantidad de reportes e informes o si puede ser simplificado.

En cuanto a los costos y al esquema de remuneración del Mecanismo Financiero se concluye que la comisión actualmente pactada para la administración de los fondos del Programa es

insuficiente para finalizar la ejecución financiera el 30 de junio de 2022 y que su solicitud de aumento es justificada.

Se ha concluido que la consultoría internacional desempeña un papel clave en la implementación del Programa lo cual ha llevado a dos adendas del contrato original, estando la segunda ya aprobada a la fecha (abril de 2020) a partir de la No Objeción del KfW. Debido a que su figura es de apoyo estratégico y no operativo, esta medida debería acompañarse del fortalecimiento de la UER como condición sine qua non para hacer frente a los retos derivados del cierre de operaciones del Programa.

Los costos de implementación del Programa, que representa el 12.6% del presupuesto aprobado al 31 de diciembre, se consideran bajos en comparación con programas tradicionales del KfW. Por tanto, una posible extensión del plazo del Programa impactará en el costo de implementación.

Impacto

La iniciativa Visión Amazonía es el esfuerzo más comprehensivo, sistemático y bien financiado del gobierno nacional para combatir la deforestación y degradación de los bosques de una región que comprende más del 45% del territorio nacional y contiene una gran parte del patrimonio natural de Colombia.

En ese sentido, el Programa REM VA representa una oportunidad única para avanzar de manera consistente en el logro de los objetivos de la política pública en el largo plazo, desde una acción integral y articulada con los distintos sectores y niveles de la gestión pública, otros actores privados y las comunidades locales, en favor de la conservación del bioma amazónico.

De hecho, el programa ha prestado su contribución a la formulación del actual PND y otros instrumentos de política como los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), con información, conocimiento y la experiencia acumulada en sus intervenciones en el territorio.

Uno de los impactos más importantes es el esfuerzo por posicionar ante la sociedad regional, un enfoque de economía forestal por medio de instrumentos basados en el Ordenamiento Forestal Sostenible, que permita el aprovechamiento de los recursos del bosque como una alternativa económica que desestime la deforestación, así como el desarrollo de la estrategia de educación ambiental “Escuela de Selva”, con apoyo de la Universidad de la Amazonía, y la inclusión del componente ambiental en los planes educativos para el sector rural, que apoyan la transformación de la forma como las comunidades locales se relacionan con su entorno natural.

Aunque es prematuro establecer de manera taxativa las contribuciones específicas del programa REM VA a la reducción de emisiones por deforestación, no obstante, el apoyo y colaboración con las autoridades ambientales y de control, ha contribuido a incrementar el impacto de las medidas de contención a la pérdida de los bosques, los incendios forestales y la comercialización ilegal de madera.

La creación reciente de la Región Administrativa de Planificación –RAP Amazonía- es el desarrollo institucional más importante apoyado por el programa para inducir cambios en el escenario

regional, viabilizar pactos intersectoriales entre los departamentos amazónicos y posibilitar alternativas de desarrollo sin deforestación.

El componente sectorial sostenible, que debió preceder y orientar el diseño conceptual, metodológico y operativo del programa REM VA, permitió la formulación del Modelo de Ordenamiento Territorial de la Región Amazónica (MOTRA) que ya fue incorporado al PND a través del Pacto Regional Amazonia Viva y que debe servir a las entidades territoriales a través de su adopción como referente en la actualización de los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) en los 15 municipios apoyados por el programa y la formulación de los Planes Departamentales y Municipales de Desarrollo (PDD y PMD), lo que significa para REM VA un esfuerzo adicional en el acompañamiento a las recién iniciadas administraciones territoriales en enero de 2020.

Asimismo, los avances en materia de Evaluación Ambiental Estratégica y de Zonificación Ambiental, han permitido incidir en las políticas, planes, programas y proyectos de inversión sectoriales y el cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo de Paz.

Estructurado alrededor de cinco grandes componentes: proyectos agroambientales (1475 familias beneficiadas con proyectos de reconversión ganadera de carne y leche, sistemas agroforestales -SAF- con cacao, caucho, productos no maderables y turismo de naturaleza), extensión rural, instrumentos financieros verdes, fortalecimiento de capacidades y alianzas productivas, el Pilar 3 ha conseguido avances importantes orientados a la transformación de los sistemas productivos de baja sostenibilidad imperantes en la región, con base en acuerdos de no deforestación sobre más de 57mil hectáreas, con un alto nivel de cumplimiento por parte de los beneficiarios, tal como lo muestran los reportes de monitoreo y verificación.

El logro más importante del Pilar 4 ha sido la producción de un entendimiento entre los pueblos indígenas y el gobierno nacional para desarrollar un programa de fortalecimiento de la gobernanza ambiental en los territorios indígenas, producto de una negociación internacional en torno a las políticas globales de cambio climático. En el plano regional, ha visibilizado la gobernanza ambiental indígena ante los gobiernos departamentales y municipales como garantes de la sostenibilidad de la Amazonía, declarada sujeto de derechos por la sentencia 4360 de la CSJ.

Sostenibilidad

El Programa REM VA ha permitido a Colombia avanzar en el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de desarrollo sostenible y control a la emisión de GEI por deforestación y otros factores antrópicos, así como a las políticas nacionales contenidas en los sucesivos PND, para lo que cuenta con una amplia estructura institucional ambiental creada por la Constitución Política del año 1991, y un amplio acervo normativo y jurisprudencial, del cual la ST 4360 hoy es garantía para que sus avances sean mantenidos y aprovechados en el marco de la política nacional para el control de la deforestación.

Para el cumplimiento de esta tarea ha sido fundamental el fortalecimiento institucional y apoyo de las instituciones de carácter científico con responsabilidades en la implementación del programa en el marco de sus atribuciones y responsabilidades misionales: el Instituto SINCHI, el Instituto

von Humboldt y el IDEAM, responsables del desarrollo de condiciones habilitantes (pilares 1, 2, y 5) e implementación de acciones en campo (pilares 3 y 4).

El apoyo a los procesos de ordenamiento y planificación territorial, así como la educación ambiental, son la base para la construcción de un “pacto social” por la región, que permita prevenir la deforestación y degradación de los bosques, la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos sobre los que se sustenta la economía regional. Por esta razón, el principal reto es conseguir que tales instrumentos y los procesos desencadenados con la intervención del programa REMVA sean incorporados en los procesos locales y regionales de planificación del desarrollo y, en general, apropiados como suyos por la sociedad regional.

Así mismo, los pilares 3 y 4 han permitido el fortalecimiento y consolidación de las organizaciones comunitarias, campesinas e indígenas, así como de las instituciones de carácter regional y local (CAR, gobernaciones y alcaldías principalmente), en el control de la deforestación y la conservación y uso sostenible de los territorios bajo su jurisdicción. Sin embargo, la sostenibilidad de algunas de las intervenciones dependerá del compromiso de tales actores, algunos de los cuales alegan la falta de recursos para mantener los acuerdos más allá de la vigencia de los convenios.

Por ejemplo, el Programa ha financiado el acompañamiento técnico con personal vinculado a las Secretarías de Agricultura y a las CAR con recursos que resultan insuficientes en el caso de los municipios, para movilizar cambios estructurales a nivel local, si se compara con los montos de las inversiones de los pilares 3 y 4. Los proyectos del Pilar Indígena han contribuido a incrementar las capacidades organizativas, pero el manejo de mecanismos administrativos que den sostenibilidad a las acciones en curso y generen nuevas oportunidades aún es débil, especialmente si no se incentiva la presencia, permanencia y participación de los jóvenes.

La convocatoria de proyectos con mujeres indígenas, que está próximo a iniciar su implementación en alianza con PNUD aportará desarrollos sobre el enfoque diferencial para la sostenibilidad del trabajo de fortalecimiento institucional y organizativo.

PARTE I



1. INTRODUCCIÓN

1.1. Estructura del informe de evaluación

El presente informe se ha dividido en cuatro capítulos principales más anexos.

En la introducción, capítulo uno, se describe la estructura del informe, se incluyen los objetivos de la evaluación según se definieron en los Términos de Referencia, así como los alcances de la misma. En este capítulo, y con el fin de exponer la metodología que ha guiado el proceso evaluativo, se referencian las Preguntas de Evaluación que han sido aplicadas a la presente evaluación.

El informe incluye, seguidamente, el capítulo número dos, de contexto, que expone los objetivos del programa evaluado y presenta la estructura de los distintos componentes del mismo, sus mecanismos de gobernanza internos, y los mecanismos utilizados para hacer operativo el programa en términos de su planificación estratégica.

La parte principal del informe se incluye en el capítulo tres, que incluye los principales hallazgos de la evaluación. Esta parte del informe se ha presentado organizada por los criterios de evaluación seleccionados en la metodología, es decir, pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto, y sostenibilidad. Para cada uno de los criterios se presenta un resumen analítico del mismo que incluye las principales conclusiones derivadas del proceso de evaluación. Igualmente, seguido a ese resumen, se encuentran detallados los elementos de análisis que han llevado a esas conclusiones para cada uno de los criterios.

Finalmente, en el capítulo cuatro, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones. Estas conclusiones, que son complementarias a las ya incluidas para los distintos criterios, se han estructurado, como se establecía en los Términos de Referencia, es decir, en cuanto al enfoque general, la gestión, la administración y las finanzas; sobre el alcance de las metas y resultados del programa, y sobre las lecciones aprendidas. Por otro lado, para las recomendaciones, éstas se han organizado en recomendaciones operativas, programáticas, y políticas.

1.2. Objetivos y alcance de la evaluación

Las evaluaciones intermedias de los proyectos de cooperación al desarrollo, en cualquiera de sus modalidades, buscan satisfacer las necesidades de información de los gobiernos de los países involucrados y de los organismos y entidades responsables de su ejecución, estableciendo las razones que explican los avances realizados en el logro de los objetivos, metas y resultados, así

como las lecciones aprendidas que permitan ofrecer recomendaciones para mejorar la acción en el tiempo restante, por lo que tienen ante todo un carácter propositivo.

Los objetivos específicos de la evaluación intermedia del Programa REDD+ Early Movers -REM-Colombia, se han enunciado de la siguiente manera: (i) Evaluar en qué medida el Programa responde a las necesidades de actores clave, particularmente el Gobierno de Colombia, sus socios y las comunidades locales (Pertinencia); (ii) Evaluar en qué medida los avances en los indicadores de resultado del Marco Lógico corresponden a lo esperado en esta etapa de desarrollo del Programa (Eficacia); (iii) Evaluar en qué medida la inversión del Programa es adecuada en relación con los resultados obtenidos (Eficiencia); (iv) Evaluar los impactos en el nivel político macro para la reducción de emisiones por deforestación a futuro (Perspectivas de Impacto); (v) Analizar en qué medida es previsible que los resultados positivos del Programa perduren (Perspectivas de Sostenibilidad); y (vi) Elaborar conclusiones y recomendaciones cuantificables, conseguibles y relevantes resultantes del proceso de evaluación del Programa.

Alcances de la evaluación

Alcance temático: La evaluación analizó la fase de aprestamiento e implementación en sus distintas etapas de avance, en el marco de los Planes de Inversión (PID) I, II, y III, y alrededor de los cinco pilares en que se desarrolla el programa: gobernanza forestal; planificación y desarrollo sectorial sostenible; desarrollo agroambiental; gobernanza ambiental de los territorios indígenas y condiciones habilitantes.

Alcance temporal: El Programa REM Colombia Visión Amazonía se firma en febrero de 2016, momento en que el Banco Alemán de Desarrollo -KfW firma un acuerdo separado con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS y Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y las Áreas Protegidas -FPN para su implementación. Se considera el arranque operativo el 1 de julio de 2016, fecha en la que se recibe el primer desembolso y por tanto será la fecha de inicio del período evaluado. La fecha de corte de la evaluación fue diciembre de 2019.

Alcance geográfico: El programa Visión Amazonia tiene jurisdicción sobre toda la Amazonía colombiana, considerando principalmente criterios biogeográficos y los ecosistemas ubicados por debajo de los 500 msnm, que incluye los departamentos de Putumayo, Caquetá, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Sur del Meta y del Vichada y algunos municipios del Cauca. Con relación a la fase de campo prevista en los TdR, la misión visitó los departamentos de Caquetá y Guaviare, donde se concentran las iniciativas financiadas por el Programa en el marco de los pilares forestal, agroambiental e indígena, así como una corta visita al departamento del Putumayo en relación con este último pilar.

Alcance institucional: dado el carácter estratégico y político del programa, la evaluación se orienta principalmente a responder a las necesidades de información del MADS, KfW, países socios y sus respectivos comités Ejecutivo, Financiero, así como sus diferentes subsistemas (Gestión Integral de Riesgos Socioambientales -GIRSA; Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias -PQRS; Sistema Nacional de Información y Monitoreo de Salvaguardas -SNIS), y otras partes interesadas. De otro lado, satisfacer las necesidades de información a nivel programático y operativo: Unidad de Ejecución del Programa UER, FPN, y de las demás instituciones y gobiernos subnacionales y

locales implicados en su ejecución, organizaciones de la sociedad civil y de las propias comunidades locales, campesinas e indígenas.

1.3. Desarrollo de la de evaluación

La metodología para desarrollar la evaluación se ha basado en un esquema en base a los criterios de evaluación. Se ha aplicado un análisis por criterios, según los estándares del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), analizando el desempeño del Programa REM respecto de los criterios de pertinencia, eficiencia, eficacia, (perspectivas de) impacto y (perspectivas de) sostenibilidad.

Para la estructuración de la evaluación, se preparó, en base a los Términos de Referencia y al análisis previo, un marco analítico o matriz con 12 preguntas de evaluación que a su vez incluían 29 variables de análisis. Se presenta la matriz de evaluación en el Anexo 5.2 del informe.

La evaluación se desarrolló entre el 20 de enero y el 29 de junio de 2020, de acuerdo con los TdR y dos adendas que modificaron el tiempo de entrega de los productos, en razón a la crisis desatada por el COVID 19 y el proceso de revisión y ajuste solicitado por las partes.

La misión realizó las 4 fases previstas para la evaluación (inicial, documental, de campo y síntesis), incluyendo visitas a los departamentos de Putumayo, Caquetá y Guaviare durante más de dos semanas. Tanto en entrevistas individuales, con representantes de 22 instituciones, así como en reuniones grupales (talleres) con productores y beneficiarios a nivel de finca (en Caquetá y Guaviare), la misión se reunió en total con 136 personas, quienes ofrecieron toda su colaboración a la tarea de evaluación.

La Unidad de Ejecución del Programa REM (UER), facilitó el acceso a la información necesaria y requerida, así como la concertación y organización de la agenda de entrevistas y la planificación de las visitas de campo. Por su parte, el FPN permitió la consulta y suministró toda la documentación e información relativa a la operación del mecanismo financiero.

PARTE II



2. CONTEXTO

2.1. Descripción del Programa

2.1.1. Estructura Global

REDD Early Movers (REM) Colombia

El Programa Global REDD+ Early Movers (REM) es un elemento esencial del involucramiento bilateral de Alemania con Colombia en apoyo a los esfuerzos de reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques, a través de la conservación, el manejo sostenible y el incremento en el contenido de carbono de los bosques.

Comisionado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ), e implementado de forma conjunta por el banco de desarrollo KfW Entwicklungsbank y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GIZ GmbH, REM apoya a países que ya cuentan con avances respecto a la mitigación del cambio climático a través de la protección de los bosques, así llamados Early Movers.

En el marco de REM Colombia, KfW implementa el componente de cooperación financiera por medio de un esquema de pago por resultados, y GIZ ha proporcionado cooperación técnica puntual para que los socios pudieran finalizar su preparación para la implementación del esquema de pagos por resultados. En consistencia con el concepto de REDD+, REM otorga incentivos positivos, como un mecanismo puente hasta que se acuerde un instrumento de financiamiento de REDD dentro del proceso de negociación de las Naciones Unidas.

Por su parte, REM Colombia opera dentro del marco de la Asistencia Oficial al Desarrollo (ODA), que comprende el apoyo financiero de los gobiernos de Alemania, Noruega y el Reino Unido, el cual ha llegado a alcanzar originalmente un total de hasta 100 millones de dólares.

REM Colombia se establece en base a un objetivo y una meta superior que estructuran el programa. Este objetivo principal tiene seis resultados esperados, los cuales a su vez se articulan a través de cinco pilares de trabajo (Ver Figura 1.) De este modo, se constituye en un programa no convencional, en la medida que recompensa el desempeño pasado —las emisiones evitadas por disminución en la deforestación—, y promueve la reducción de la deforestación futura, gracias a los recursos aportados y como resultado de las acciones de implementación.

Asimismo, otra característica a señalar del programa REM es la clara distribución de beneficios de REDD + en favor de una amplia variedad de actores, campesinos, indígenas y comunidades locales que habitan las zonas forestales de la Amazonia. En concreto, a través de la promoción de un modelo de desarrollo sostenible por medio de los recursos destinados a la implementación de diversas acciones para la protección de los bosques y el uso sostenible de los recursos naturales, favorece el empoderamiento de las comunidades locales y los pueblos indígenas a través de alternativas de desarrollo y sistemas productivos bajos en deforestación.

Los recursos destinados a la implementación de acciones en favor de las Por otra parte, se reconoce también la especial relevancia de la incorporación del enfoque de género en las diversas etapas del ciclo del proyecto en vistas a alcanzar con éxito los resultados esperados; , En particular, considerando en particular cómo las mujeres se benefician y participan en el contexto del esquema de distribución de beneficios e inversiones, para lo cual dicho enfoque debe ser integrado en la formulación, implementación y monitoreo del Proyecto así como reportado en los informes anuales enviados al KfW. En suma, el aspecto mayormente novedoso de este programa consiste en el enfoque de financiamiento basado en resultados que responde a una teoría del cambio que, como fue antes indicado, recompensa los resultados ya logrados en la reducción de las emisiones (la meta superior del Programa); y, por otra parte, los beneficios adicionales alcanzados como resultado de las acciones de implementación, incentivando un mejor desempeño en la disminución de la deforestación futura (las metas y resultados de implementación del Marco Lógico).

Figura 1. Resultados Marco Lógico del Programa

| Resultado 1 | Resultado 2 | |
|---|--|---|
| Capacidad del MADS, del Mecanismo Financiero y de EI fortalecida para la operación efectiva y eficiente de REM en la Amazonia | Gobernanza forestal y territorial implementada y complicada Fortalecer capacidad institucional para conservar los bosques, regular las áreas de reserva forestal y coordinar instituciones para monitoreo y control | Atender causas de la deforestación a través de la planificación intersectorial, los acuerdos para la sostenibilidad y la planificación local |
| <ul style="list-style-type: none"> • Unidad UER funcionando • Sistema de Información de Salvaguardas SIS • Contabilidad de reducción de emisiones establecida y funcionando • Difusión regional (6 eventos y 4 reuniones) • Estrategia de comunicaciones | <ul style="list-style-type: none"> • 2,25 millones has. nuevas con ordenación forestal • 4 Pactos intersectoriales por la madera legal • 4 Operativos adicionales/año para control deforestación en Caquetá y Guaviare • 2 Mesas forestales departamentales participativas | <ul style="list-style-type: none"> • Dos acuerdos sectoriales • Coordinación y construcción de consensos con autoridades ambientales, sectores y territorios • Participación social • Armonización del OAT con usos del suelo en la frontera agropecuaria |
| Pilar 5 | Pilar 1 | Pilar 2 |

Figura 1. Resultados Marco Lógico del Programa (cont.)

| Resultado 3 | Resultado 4 | Resultados 5 y 6 |
|---|---|--|
| Actividades agroambientales sostenibles consolidadas y ampliadas áreas de intervención | Gobernanza ambiental de pueblos indígenas mejorada | Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMByC) consolidado. Inventario Nal. Forestal INF |
| <ul style="list-style-type: none"> • 12.000 familias con actividades agroambientales • 12.500 has. con intervención • 200.000 has. con acuerdos de conservación • Instrumentos financieros verdes: créditos, préstamos, garantías, CIF, ICR, etc • 10% de financiamiento privado | <ul style="list-style-type: none"> • 11.000 familias indígenas beneficiadas • 14.000.000 has con intervención • 12 proyectos liderados por mujeres • Promueve las prácticas tradicionales que garantizan la permanencia de las coberturas naturales | <ul style="list-style-type: none"> • Información sobre deforestación presentada y verificada • INF Amazonia publicado • Mapas oficiales de bosques 2016, 2017, 2018 y 2019 • Reportes de reducción de emisiones de GEI |
| Pilar 3 | Pilar 4 | Pilar 5 |

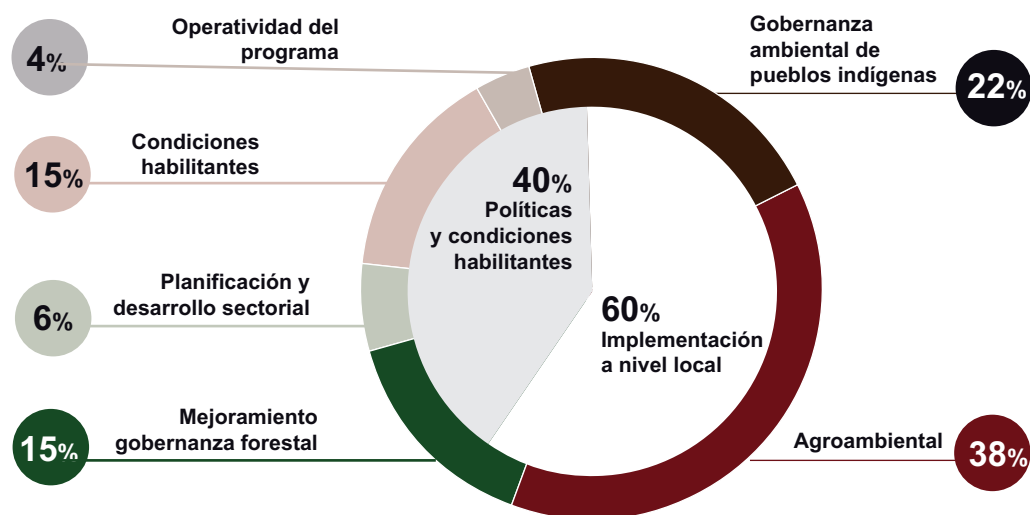
Fuente: Manual Operativo/Plan de Monitoreo del Programa REM

Sobre la estructuración de Programa en términos globales en cuanto hace a la distribución de recursos y beneficios, cabe señalar que se ha establecido que al menos el 60% de los recursos se destinan a beneficiar directamente a los actores a nivel local y máximo el 40% restante a la implementación de acciones o a la habilitación de políticas dirigidas a reducir la deforestación, el funcionamiento del Programa REM, el sistema de información de salvaguardias nacionales y el sistema de monitoreo, así como el registro de REDD+ y su sostenibilidad. En términos de planificación, el Programa REM es operado de acuerdo con los siguientes documentos de planificación: Plan de Trabajo Global (PTG) y Planes de Inversión para Desembolsos (PID) que se basan en el PTG.

Los pagos se otorgan con base en la reducción reportada y verificada de las emisiones de GEI generadas por la reducción de la deforestación bruta a un valor de cinco dólares por tonelada de CO² eq³. Las reducciones remuneradas corresponden al período 2013 a 2017, y los pagos efectivos se realizan entre 2016 y 2021 a través de cinco desembolsos. Los fondos buscan contribuir a la reducción de la deforestación en la Amazonia colombiana a través del Programa REM Colombia Visión Amazonia (en adelante REM VA).

³ Para compensar los riesgos en la calidad de medición y la eventualidad de fugas, se acordó que, por cada tonelada de emisión reducida, se desactivará otra adicional (1:1). Para el desembolso 5, dado el avance registrado en la contabilidad por parte del país, se acordó que, por cada tonelada de emisión reducida, se desactivará 0,9 toneladas (1:0,9).

Figura 2. Distribución de los recursos y beneficios



Fuente: UER

Respecto a las acciones locales, éstas siguen el enfoque “*stock and flow*” (existencias y flujo), que se explica básicamente a continuación:

- **Existencias:** Acciones que buscan el mantenimiento o aumento de las reservas de carbono en los bosques, las cuales principalmente se ejecutan en territorios indígenas, que conservan grandes extensiones de bosques naturales y que no están expuestos a altos niveles de amenaza.
- **Flujo:** Acciones orientadas a reducir la deforestación, las cuales se localizan en zonas donde los bosques naturales presentan altos niveles de amenaza, principalmente en la frontera agropecuaria.

Como ha sido mencionado, la implementación del Programa REM VA se sustenta en cinco pilares definidos desde el Acuerdo Separado:

Pilar 1: Mejoramiento de la Gobernanza Forestal, orientado a promover la valoración, conservación y el aprovechamiento sostenible del recurso forestal por las comunidades locales, sobre la base de Planes de Ordenamiento Forestal Sostenible con apoyo de las Mesas Forestales (con la meta de ordenar 2,4 millones de hectáreas, principalmente en Guaviare y Caquetá), que permitan el desarrollo de un modelo de Manejo Forestal Sostenible, con participación comunitaria, transferencia de conocimientos y tecnología, en articulación con las autoridades regionales, locales y ambientales con jurisdicción sobre el territorio y sus diferentes instrumentos de planificación.

| PILAR 1 | COMPONENTES |
|--|--|
| Mejoramiento de la gobernanza forestal | 1.1. Planificación del recurso forestal |
| | 1.2. Fortalecimiento del Control y vigilancia |
| | 1.3. Participación comunitaria en la gobernanza forestal |

Pilar 2: Planificación y Desarrollo Sectorial Sostenible, que tiene como objetivo atender las causas de la deforestación a través de la planificación intersectorial y el desarrollo, ejecución y fortalecimiento de acuerdos para la sostenibilidad de los sectores productivos, desde el nivel general de la planificación hasta el nivel de la toma de decisiones locales sobre el uso del territorio, derivados de las inversiones en infraestructura vial, minería e hidrocarburos, agricultura y ganadería principalmente.

| PILAR 2 | COMPONENTES |
|---|--|
| Planificación y desarrollo sectorial sostenible | 2.1. Armonización del ordenamiento ambiental |
| | 2.2. Desempeño ambiental sectorial |
| | 2.3. Entidades territoriales comprometidas |

Pilar 3: Agroambiental, que se propuso reducir la deforestación y la pobreza a través de la implementación de procesos productivos sostenibles que mejoren la calidad de vida de las poblaciones locales, la conservación de la biodiversidad amazónica y el cumplimiento de la meta de cero deforestaciones netas para el 2020.

Este Pilar interviene a través de dos estrategias que incluyen acuerdos voluntarios de cero deforestación neta con asociaciones campesinas y productores individuales, como contraprestación a la oferta de instrumentos para la conservación y adopción de prácticas y sistemas agroambientales sostenibles (especies promisorias de la biodiversidad amazónica: caucho, cacao y productos maderables y no maderables, así como alternativas sostenibles como el agro y ecoturismo), apoyados técnica y financieramente por el programa REM. Además de reducir la deforestación, promueve procesos de restauración, rehabilitación y/o recuperación de áreas degradadas y/o prioritarias para la provisión de servicios ecosistémicos y resiliencia climática.

| PILAR 3 | COMPONENTES |
|---------------|--|
| Agroambiental | 3.1. Acuerdos con Asociaciones de Campesinos |
| | 3.2. Extensión Rural |
| | 3.3. Instrumentos Financieros Verdes |
| | 3.4. Cadenas productivas libres de deforestación |
| | 3.5. Alianzas productivas sostenibles |

Pilar 4: Gobernanza Ambiental con Pueblos Indígenas, que reconociendo los saberes y prácticas tradicionales indígenas, promueve mecanismos que garanticen la permanencia de las coberturas naturales y la gran diversidad cultural y ecosistémica existente en sus 194 territorios, con un

área aproximada de 26.664.364 ha, es decir el 74% del área total de Resguardos Indígenas reconocidos por el Estado a nivel nacional.

El Pilar se construyó mediante un proceso participativo a través de talleres regionales de consulta y negociación, que fueron acordados en el marco de la Mesa Regional Amazónica (MRA), con el apoyo técnico de la Mesa Indígena Amazónica de Cambio Climático –MIAACC y el acompañamiento de la Organización Nacional de los Pueblos de la Amazonía Colombiana (OPIAC), dando lugar a la adopción del documento PIVA (Pilar Indígena Visión Amazonia), que orienta y regula la intervención del programa REM en sus territorios.

| PILAR 4 | COMPONENTES |
|--|----------------------------------|
| Gobernanza ambiental con pueblos indígenas | 4.1. Territorio y Medio Ambiente |
| | 4.2. Gobernanza |
| | 4.3. Economía y producción |
| | 4.4. Temas transversales |

Pilar 5: Condiciones Habilitantes, que se divide en dos grandes áreas. La primera, de carácter técnico, que busca consolidar el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC) e implementar el Inventario Nacional Forestal (INF) en la región amazónica colombiana, como apoyo a la visión y propósito de cero deforestaciones, a través de la disponibilidad de información oportuna de monitoreo del bosque en el bioma amazónico. Estas herramientas, permiten estimar los contenidos de carbono (biomasa aérea y subterránea), a nivel nacional y regional, así como las emisiones de GEI (CO₂e) derivadas de la deforestación a nivel nacional y regional, para efectos de la toma de decisiones a nivel gubernamental y la planificación de la intervención a nivel territorial, sobre la base de la mejor información técnica disponible.

La segunda área de este pilar, se refiere a la constitución de la Unidad de Ejecución del Programa REM (UER), descrita más adelante, y el desarrollo de una estrategia de comunicaciones, fundamental para alcanzar los objetivos de REM VA.

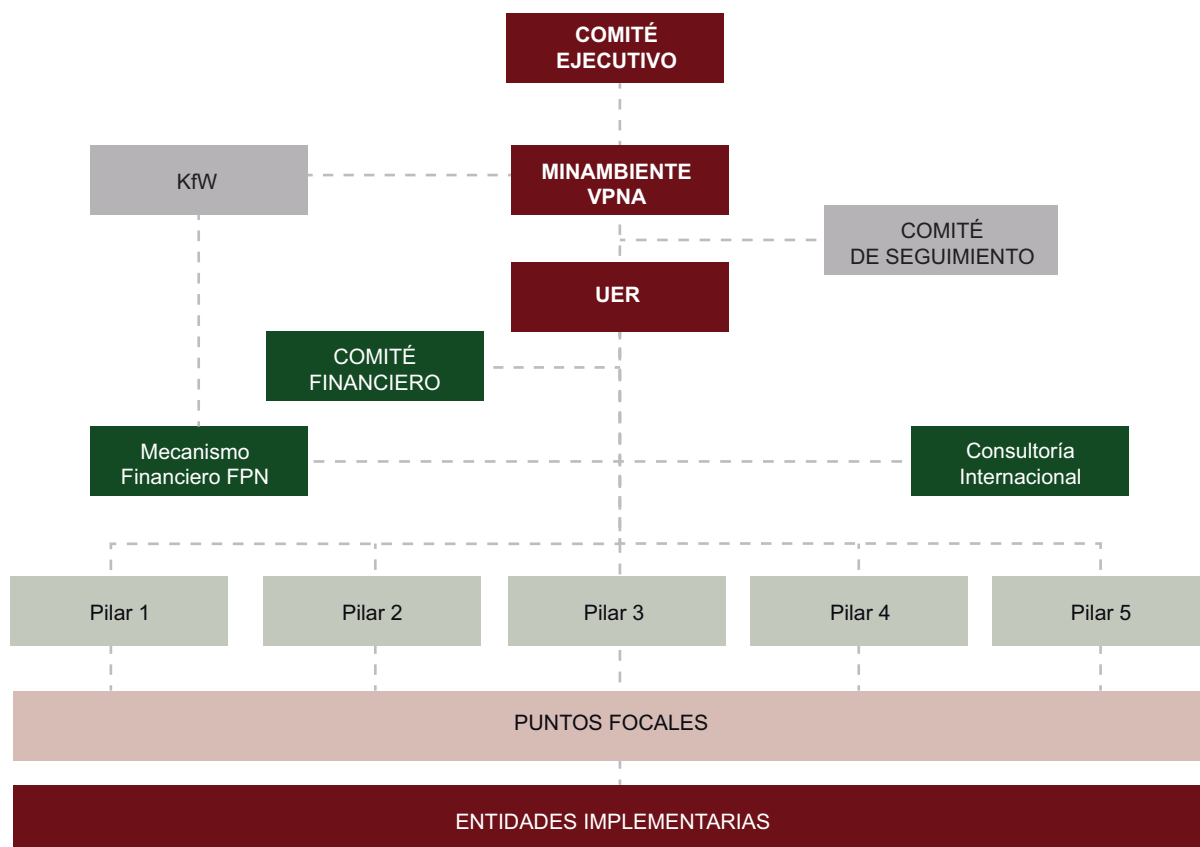
| PILAR 5 | COMPONENTES |
|--------------------------|-----------------------------------|
| Condiciones habilitantes | 5.1. SMBYC |
| | 5.2. Implementación del INF |
| | 5.3. Implementación de la UER |
| | 5.4. Estrategia de Comunicaciones |

2.1.2. Gobernanza

Por su carácter vinculante, derivado de un acuerdo intergubernamental, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) es el órgano responsable de la orientación política y técnica del programa así como de la necesaria articulación intersectorial y territorial en cumplimiento del principio de subsidiariedad entre los distintos niveles de la gestión pública. Para su implementación,

se acordó entre las partes la creación de una Unidad de Ejecución del Programa REM (UER), responsable de la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación del programa, cuya actuación se ciñe a lo prescrito en el acuerdo separado, el Manual Operativo del programa —MOP—, el Plan de Trabajo General y los Planes de Inversión por Desembolso (PID).

Figura 3. Organigrama Programa REM VA



Fuente: Manual de Operaciones del Programa REM Colombia

En consecuencia, la UER depende funcionalmente del MADS y reporta al Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental y al Comité Ejecutivo —CE— (cuyo reglamento debió ser aprobado por el KfW), integrado por 5 ministerios (Ambiente quien lo preside, Agricultura, Minas y Energía, Transporte e Interior), el DNP, Parques Naturales Nacionales, Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación⁴, IDEAM, SINCHI y 3 CARs (CDA, CORPOAMAZONIA y CORMACARENA).

Asimismo, se crea al interior del MADS un Comité de Seguimiento (CS), subsidiario del CE, con participación de ambos viceministerios y las diferentes direcciones involucradas en su implementación, para garantizar el buen desarrollo del programa y garantizar la adecuada coordinación interna.

⁴ Originalmente denominada Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto.

Adicionalmente, fue creado un Comité Financiero (CF), como una instancia asesora técnica para el manejo y planificación de las inversiones que el Programa realiza con los recursos temporalmente no invertidos, de manera que se minimicen los riesgos derivados del diferencial cambiario.

A través de un proceso competitivo regulado por el documento “Metodología y criterios para selección del Mecanismo Financiero recursos Programa REM – Visión Amazonia (primera etapa)”, se seleccionó y contrató al Fondo Patrimonio Natural para la Biodiversidad y Áreas Protegidas (FPN), para que actuara como receptor de los recursos y se encargara de la administración financiera y de la gerencia de las adquisiciones del Programa, de acuerdo con las condiciones negociadas a finales de 2015.

Tal como fue acordado en el marco del Acuerdo Separado, REM Colombia cuenta con una consultoría internacional seleccionada a través de una licitación pública, cuyo objetivo general es asesorar a la UER, al Fondo Patrimonio Natural y a las Entidades Implementadoras en la estructuración operativa e implementación técnica y financiera del Programa y facilitar el cumplimiento de los procedimientos administrativos del KfW.

Como instancia técnica y operativa del Programa se crea la Unidad de Ejecución del Programa -UER- ya mencionada, encargada de la planificación de las actividades, de implementar las intervenciones, de coordinar y supervisar las actividades a cargo de las entidades implementadoras y de realizar el monitoreo y evaluación de mismo. La UER está conformada por un pequeño equipo técnico compuesto por: un Coordinador, cinco líderes de pilar (Líder Gobernanza Forestal; Líder Sectorial; Líder Agroambiental; Líder Indígena y Líder Condiciones Habilitantes) y puntos focales en el territorio, además de personal de apoyo administrativo.

2.1.3. Operatividad

Para su implementación, el Programa REM desarrolló tres instrumentos principales de gestión:

El **Plan de Trabajo Global (PTG)**, que describe los pagos por resultados REDD+ (procedencia de los fondos) y la distribución de los beneficios/inversiones (uso de los fondos) por cada pilar garantizando la distribución 60% - 40% acordada (implementación local – condiciones habilitantes).

El **Plan de Inversión por Desembolso (PID)**, que presenta los detalles de la intervención (pilares, componentes, actividades), tiempos, costos, fuentes de financiamiento y responsable de ejecución, de acuerdo con la disponibilidad real de fondos⁵.

Y, en tercer lugar, el **Plan de Adquisiciones por Desembolso (PAD)**, que muestra el detalle de las adquisiciones por entidad, montos y categorías del gasto, precisando aquellos que requieren la No objeción específica del KfW (superiores a USD 250.000 y que se realizan a través de procesos licitatorios internacionales). La propuesta general de PAD también debe recibir la No objeción del banco, previo el visto bueno de la Consultoría Internacional. Los Planes de Adquisiciones de la

⁵ El Acuerdo Separado estableció los Planes Anuales de Trabajo PAT, los cuales posteriormente en las Misiones de Monitoreo del KfW se acordó cambiar a Planes de Inversión por Desembolso PID, dado que correspondían a una ejecución mayor de un año. Este ajuste se incorporó en el PTG y en el MOP.

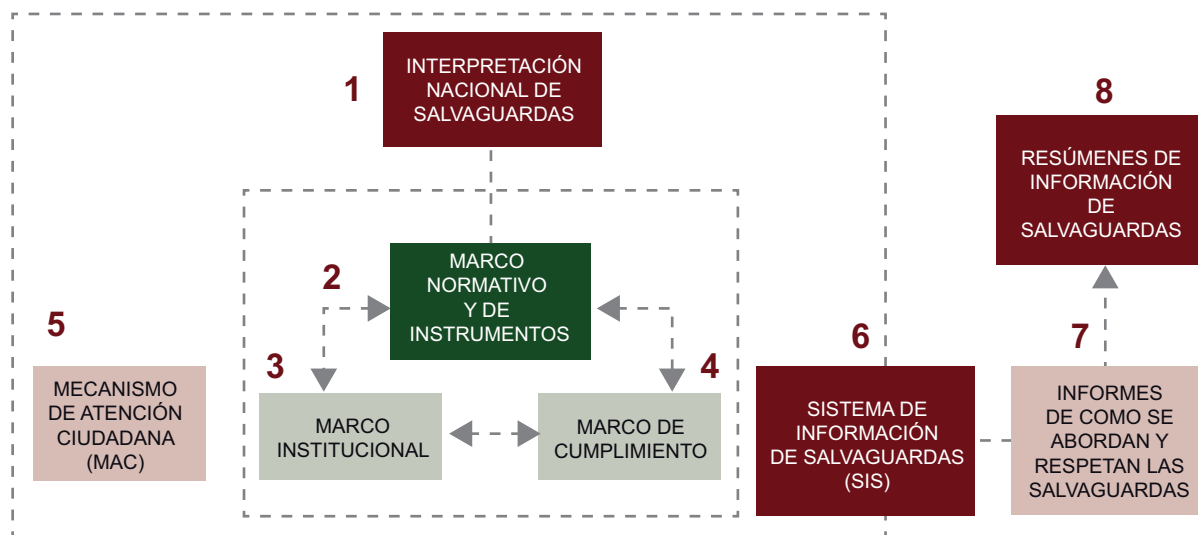
Entidades Implementadoras, derivados del PAD, son supervisados por el FPN y cuentan con la aprobación del Líder del pilar correspondiente.

Las entidades implementadoras elaboran Informes Mensuales de carácter financiero administrativo, mientras que la UER y el FPN presentan Informes Trimestrales y Anuales de avance (técnico-financiero y de adquisiciones). En el caso del FPN, dada su responsabilidad en la gestión de los fondos, debe incluir la gestión de la cuenta especial, sus subcuentas, los convenios y sub-acuerdos firmados, las transferencias efectuadas a beneficiarios, el diferencial cambiario, y los rendimientos alcanzados en el período fiscal y los costos de administración de los fondos del Proyecto, de acuerdo con una guía establecida por el KfW.

Desde el punto de vista del cumplimiento de las condicionalidades para la obtención de los recursos que retribuyan los esfuerzos del país en la reducción de las emisiones provenientes de la deforestación y degradación de los bosques, el país debe presentar (a través del MADS) un **Reporte de las Emisiones Reducidas (ER)**, bajo la responsabilidad del Instituto de Estudios Ambientales -IDEAM-, de carácter anual y sometido a una verificación internacional independiente.

Otra de las condicionalidades previstas en el Acuerdo Separado y, en consonancia con los compromisos de país en el marco de convenios internacionales suscritos por Colombia (Salvaguardas de Cancún en CMNUCC y Convenio 169 de la OIT principalmente), es el desarrollo de un **Sistema de Información de Salvaguardas (SIS)**, proceso iniciado desde 2013.

Figura 4. Componente del Sistema de Información de Salvaguardas



Fuente: Guerrero, R.D. (MADS) y Camacho, A. (ONU-REDD) “Estructura del Sistema Nacional de Salvaguardas”, 2017.

Sobre esta base, el MADS se compromete a presentar ante el KfW una copia del informe resumido sobre el progreso alcanzado en el desarrollo del SIS a nivel nacional y un análisis sobre las formas en cuanto a cómo se están abordando y respetando las salvaguardas, que Colombia remite a la

CMUNCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) en cumplimiento de sus obligaciones.

El Acuerdo Separado previó el establecimiento de un **Sistema de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje** (MEL, por sus siglas en inglés)⁶, que permita hacer seguimiento a la implementación y sus impactos, referidos a los indicadores del Marco Lógico, a través de reportes anuales, incluyendo un análisis de los riesgos asociados. Una propuesta de Plan fue presentada al KfW en noviembre de 2018 y una versión final fue publicada hasta enero de 2020, la misma que incluye los ajustes derivados de la Misión de Monitoreo de noviembre de 2019.

Además, fueron acordados la realización de la presente Misión de Evaluación de Medio Término y una Evaluación Final, así como diversas Auditorías Financieras Externas a lo largo del programa.

Finalmente, como parte de los procesos de construcción de la estrategia nacional REDD, la caracterización de salvaguardas ya descrita y la aplicación del principio de Acción Sin Daño que orienta la cooperación internacional⁷, y la aplicación de las normas nacionales relativas a la transparencia y el derecho a la información⁸, se crea un mecanismo de Información y Atención de Quejas y Reclamos, a través de los canales ya establecidos por el MADS.

⁶ Los marcos de monitoreo, evaluación y aprendizaje (MEL) proporcionan herramientas para ayudar a los donantes a evaluar y mejorar los programas que incluyen múltiples beneficiarios que persiguen objetivos similares a través de diferentes medios o contextos (monitorear de manera integral, evaluar selectivamente y aprender continuamente).

⁷ OCDE, Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. 2005.

⁸ Ley 1712 de 2014. Ley de Transparencia y Derecho a la Información Pública Nacional

PARTE III



3. PRINCIPALES HALLAZGOS

3.1. PERTINENCIA - Relevancia del sistema REDD+ Pago por Resultados en Colombia

PERTINENCIA

La formulación, diseño conceptual y operativo del Programa REM VA, así como el arreglo institucional alcanzado para su implementación, han contribuido de manera oportuna y adecuada a los esfuerzos gubernamentales de reducción de emisiones por la deforestación en la Amazonia colombiana, en cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el marco de la DCI, por lo cual, resulta una iniciativa altamente pertinente a los propósitos enunciados por las partes.

Ejemplo de pertinencia y relevancia, es la destinación del 30% del impuesto al carbono y 4% de regalías, para cumplir con los compromisos de sustitución voluntaria, para proyectos productivos agroambientales, forestales o de conservación, muestran el compromiso del actual gobierno con las metas y acuerdos internacionales en materia de combate a la deforestación.

Por tratarse de una iniciativa a nivel de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático los compromisos financieros involucrados en su implementación, provenientes de tres países cooperantes y por hasta 100 millones de dólares inicialmente, otorgan al Programa un alto nivel de relevancia para el gobierno nacional y en particular para el MADS, asegurando la atención necesaria de los tomadores de decisión en los diferentes sectores y niveles.

Siendo un mecanismo muy relevante, es también mecanismo muy novedoso, y por tanto se presentan retos importantes, que requieren esfuerzos y recursos adicionales, tanto técnicos como financieros, para enfrentar las causas complejas de la deforestación en una región que ocupa más del 45% del territorio nacional.

El programa REM VA ha mostrado un alto nivel adaptativo a las cambiantes condiciones políticas y en el entorno institucional derivadas de la transición política, así como al deterioro de las condiciones de operación en el territorio provocadas por la agudización de los factores de violencia y apropiación ilegal de tierras asociados al posconflicto, que han dado lugar al desarrollo de nuevos o exacerbado conflictos socio ambientales, que socavan la integridad ambiental de la Amazonía, así como los derechos de las poblaciones ancestrales sobre los territorios que el Estado les han reconocido.

En cuanto a los elementos del diseño, aunque el marco lógico refleja un adecuado entendimiento de los tres niveles de actuación: nacional, regional y local, la estructura de intervención a través de pilares independientes no siempre alcanza niveles de articulación apropiados en el territorio. Por esta razón, el impulso a los Núcleos de Desarrollo Forestal que articulen la intervención del programa, pueden ser una respuesta adecuada, prestando la atención necesaria a la selección de las áreas de injerencia (evitando aquellas con muy poca o ninguna tradición maderera), el fortalecimiento de los componentes de PFMN, la gestión integral del territorio y el fortalecimiento de las instituciones regionales y locales responsables del monitoreo, control y vigilancia.

En relación con los mecanismos de gestión, el flujo de los recursos dependiendo de la reducción de emisiones y en función del cumplimiento de las metas acordadas y anticipados al gasto (output-based), sin conocer ex ante los costos de los proyectos específicos en los que se invertirán, dificulta establecer si, al final, las actividades del Programa están sobre o subfinanciadas.

Por otra parte, considerando que la ejecución del Programa requiere la presentación de los PID y PAD al KfW para su no objeción, lo que impone complejos y largos tiempos de gestión administrativa, ligados a procesos de adquisición de bienes y servicios sujetos a mejores prácticas de transparencia y equidad, las contrapartes colombianas han visto restringido su margen de actuación en la toma de decisiones sobre cómo utilizar los recursos”.

PERTINENCIA

En otra instancia, la definición ex ante de la distribución de los recursos (40-60) ha sido útil para focalizar la inversión, proteger el presupuesto y asegurar que los recursos lleguen a las comunidades locales. Idealmente, la inversión local podría aumentarse en una segunda fase del Programa, posiblemente llegando al 70% debido a que las condiciones habilitantes a nivel central ya fueron creadas.

Entre los avances del Sistema de MRV, que sustenta el pago por resultados, está la activación del RENARE y una aproximación conceptual para la estandarización de criterios y variables para la región amazónica, articulados a las salvaguardas, identificadas con apoyo de REM VA. Además, el MADS/REM VA vienen trabajando en activar un dispositivo de fácil acceso, con información confiable, interactivo y transparente.

Respecto a la Gestión Integral de Riesgos Socioambientales (GIRSA) debe estar presidido de un plan de acción para la mitigación de los riesgos identificados, que requiere un procesamiento situacional con participación de actores locales que facilite la identificación y la explicación de los riesgos asociados a la vulnerabilidad y a las amenazas internas y externas desde una perspectiva local. GIRSA, además de los reportes para periodos semestrales y anuales podría contar con un mecanismo de seguimiento en tiempo real (tablero de control) que incorpore los cambios ocurridos en los escenarios planificados, provocados o no, por la acción del Programa.

Tal como prescrito en el Acuerdo Separado, otra observación se refiere al plan de acción de REM VA que no aborda acciones específicas para la reducción de emisiones debido a la degradación forestal (por tala selectiva, por ejemplo), ni al incremento de las reservas forestales de carbono con proyectos de reforestación. En cuanto a los riesgos de fugas de reducción de emisiones y de no permanencia de la reducción, éstas tienen alta probabilidad ante falta de formalización de la propiedad y de confianza en los emprendimientos de iniciativa institucional.

El desarrollo de la capacidad empresarial es un reto muy grande para la sostenibilidad de los proyectos dado el bajo nivel educativo de los beneficiarios y sus organizaciones y la dinámica de los actores armados, y por consiguiente de la permanencia en la reducción de emisiones. Adicionalmente los comerciantes de madera, con una capacidad enorme de corrupción, presionan por la sobreexplotación del recurso forestal dentro o fuera de la zona del proyecto.

El fallo de la Corte Constitucional sobre los Derechos de la Amazonía da un protagonismo importante a REM VA, pues le ofrece un fuerte respaldo jurídico a su acción, principalmente en su propósito de frenar la deforestación y garantizar la conservación de la Amazonía como sujeto de derechos. Debería permitir al MADS / REM VA exigir mayor articulación intersectorial con MADR, CARs, gobernaciones y alcaldías, así como a los demás ministerios y organismos de control para dar continuidad a las acciones en el territorio.

A pesar de las debilidades iniciales en el diseño y estructuración de las intervenciones del pilar agroambiental, así como las dificultades operacionales que persisten, tanto a nivel del acompañamiento institucional y la situación de orden público prevalecientes en la región, REM VA ha sido clave para iniciar o apalancar procesos de transformación de los sistemas productivos insostenibles predominantes en la región.

En el caso del Pilar Indígena PIVA cabe destacar que resulta innovador en materia de intervenciones para el desarrollo con comunidades indígenas, puesto que ellas son actores centrales en la concepción y la ejecución del programa y en tanto ha tenido un impacto positivo en el fortalecimiento de su gobernanza territorial y ambiental, especialmente en la región oriental. Por el contrario, el ejercicio de la gobernanza indígena en las comunidades de la región occidental, en cambio, plantea al Pilar Indígena PIVA muchos desafíos. Este pilar, a diferencia de los otros pilares, retribuye al ejercicio de una gobernanza ambiental que favorece la preservación y sostenibilidad del bosque en sus territorios y evita crear un incentivo perverso que amenace la conservación de bosques que actualmente no están bajo amenaza. En ese sentido, los proyectos del PIVA han contribuido a mitigar tales riesgos. Se debe igualmente valorar que los proyectos financiados han contribuido a desarrollar algunas capacidades administrativas en las comunidades beneficiarias, especialmente mediante la implementación de procedimientos operativos y administrativos que, teniendo en cuenta su novedad, se traducen en resultados altamente satisfactorios en términos de manejo y ejecución de los recursos.

De cara a la fase de cierre del Programa hasta 2021, un reto importante será la consolidación de las iniciativas en términos de las inversiones, el monitoreo y acompañamiento técnico para su arraigo, aunque no podrán medirse plenamente sus impactos, tratándose de arreglos productivos como el establecimiento de sistemas agroforestales o silvopastoriles cuyos procesos de maduración son de mediano y largo plazo. La sistematización de las experiencias y lecciones aprendidas debe ser privilegiado en la planificación del cierre y la formulación de una estrategia de up-scaling, para permitir a los socios institucionales ampliar el alcance de sus resultados en el territorio.

3.1.1. P.D.E. 1.1

¿Qué tan relevante ha sido el esquema REM - Pago por Resultados en el caso de Colombia, en comparación con esquemas de ODA más tradicionales? ¿En qué medida estos instrumentos son pertinentes para el caso concreto de la Amazonía Colombiana, particularmente frente a los cambios en el contexto, como el proceso de paz y el consiguiente aumento en la deforestación en 2017?

3.1.1.1. Enfoque general del Programa y su lógica de intervención

El Programa REM VA ofrece al Gobierno de Colombia incentivos financieros para reducir emisiones generadas por la deforestación y degradación (enfoque general). A través del mecanismo del Programa se recompensa el desempeño realizado en el pasado en emisiones evitadas por disminución de la deforestación y utiliza los recursos aportados por los donantes para promover la reducción de la deforestación futura.

En el marco de los acuerdos de la CMNUCC y los compromisos adquiridos por los Gobiernos de Alemania, Noruega y Reino Unido para REDD+, el Programa REM VA es un mecanismo para implementar y operativizar este esquema en países con biomas de bosques tropicales. Fue una de las primeras iniciativas de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), con reglas diseñadas por el KfW y con montos significativos, que fue ofrecido y aceptado por el Gobierno de Colombia⁹.

Bajo REDD+, por ser una iniciativa a nivel de la CMNUCC, los compromisos financieros de los cooperantes son más grandes en comparación con los proyectos tradicionales de la cooperación internacional. En la Cooperación Oficial Alemana, por ejemplo, los montos asignados a los proyectos tradicionales en la región pueden oscilar aproximadamente entre 8 y 15 millones de EUR. En cambio, el compromiso en el marco del REM llegó hasta 100 millones de USD¹⁰. Los recursos que se ejecutan en el marco de cada uno de los Planes de Inversión por Desembolso (PID) III y PID IV equivalen a la mitad del presupuesto nacional ejecutado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) en el año 2019¹¹. Lo anterior coloca al Programa en un alto nivel de importancia para el Ministerio y asegura la atención necesaria de los tomadores de decisión en los diferentes sectores y niveles. También la participación coordinada y sinérgica de tres donantes agrega peso en las mesas de negociación en las que participa Colombia.

En el marco del Programa REM VA, los pagos se realizan en función del cumplimiento de las metas previamente acordadas entre las partes y anticipados al gasto (output-based). Los pagos se establecen en función de metas cuantitativas en reducción de emisiones (RE) por tCO_{2eq} y el Gobierno de Colombia decide o así debiera, como se explica más adelante, cómo utilizar los recursos dentro de los pilares, los componentes y la distribución de los beneficios acordados, sin conocer ex ante los costos de los proyectos específicos en los que se invertirá. En este sentido, aunque no se ignora la necesidad de realizar acciones en contra de la deforestación, así como de las condiciones sociales y socio políticas del entorno, conceptualmente, no queda claro si el Programa está sobre o sub-financiado. En un proyecto de la cooperación tradicional, se definen las metas, medidas, actividades y costos entre las partes y los pagos se realizan basados en el avance y el gasto

⁹ Entrevista con la Viceministra de Políticas y Normalización.

¹⁰ Al momento de firmar el Acuerdo Separado

¹¹ PID III: USD 29,851,850. PID IV: USD 25,424,714. Aprobación vigente Minambiente al 31 de diciembre de 2019: COP 163,417,623,276 o USD 56,350,905.

ejecutado (input-based). Además, el seguimiento por el cooperante en un proyecto tradicional es mucho más cercano.

En la práctica, la contraparte colombiana no ha sido autónoma en la toma de decisiones acerca de cómo utilizar los recursos, ya que la ejecución del Programa requiere la presentación de los PID y PAD al KfW para su no objeción, al igual que los procesos de adquisición, los que a partir de determinado monto tienen que cumplir con las directrices del Banco.

La lógica de pagos del Programa radica en la compensación financiera al Gobierno de Colombia de USD\$5 por tonelada disminuida de dióxido de carbono equivalente (CO₂eq) con base en la RE por deforestación del período 2013-2017. Está condicionada a su reporte, verificación, registro y desactivación y depende de los fondos disponibles aportados por los donantes y el nivel de ejecución del Programa. Únicamente se remuneran RE por debajo del promedio histórico de deforestación bruta anual de la Amazonía colombiana.

Como mecanismo de protección contra los riesgos de fuga, el Gobierno de Colombia desactiva, como contribución propia por cada unidad de RE remunerada por el Programa, otra unidad verificada de RE del mismo año por lo cual el precio real remunerado se ubica en el 50% del valor original, o 2.50 USD por tCO₂eq. El Gobierno de Noruega aumentó este valor a 10 USD en la nueva Declaración Conjunta, firmada en diciembre 2019, acordando con el Gobierno de Colombia la aplicación del estándar TREES (The REDD+ Environmental Excellence Standard) de la iniciativa global voluntaria ART (The Architecture for REDD+ Transactions)¹². Asimismo, se ha establecido evaluar el valor de la contribución propia (“buffer”). Bajo este nuevo esquema, Colombia podría también vender las RE a un precio mayor si existe un comprador. El Gobierno de Alemania, según información del Gerente de Proyecto del KfW, mantendrá un precio de 5 USD. El Programa REM no podrá financiar la totalidad de las metas de Visión Amazonía ya que un impacto estructural y sostenible requeriría de más de USD 100 millones y de cinco años. De igual manera, el pago de 5 USD en el marco del REM es insuficiente para mover al país en la dirección deseada o hacer que los Ministerios cooperen de mejor manera¹³ ya que, en el caso del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por ejemplo, los recursos generados por medio del Programa no son relevantes¹⁴.

En el caso colombiano, el esquema de premiación de resultados pasados, que crea incentivos para lograr un buen comportamiento en función de la RE generadas por la deforestación, ocasiona problemas para el flujo de los fondos y la ejecución de un Programa cuando la RE es menor que la proyectada, lo cual castiga particularmente a un país cuando se sufren las consecuencias de un evento singular, que cambia todas las reglas y equilibrios (positivos y negativos) existentes hasta este momento, como es el proceso de la firma de los Acuerdos de Paz y el posconflicto. Particularmente, la salida de las FARC que tenían el control del territorio y la ausencia del Estado que no

¹² Ver: <https://www.artredd.org/trees/>

¹³ Otros analistas también han señalado como una de las mayores limitantes para la continuidad de las iniciativas REDD+ a nivel nacional como internacional, ya que su precio no compensa el costo social y logístico para la reducción de una tonelada de dióxido de carbono. Ver: Carrillo, Aidy. IDEA/UN, 2017, “Revisión crítica de los REDD+: Limitaciones y potencialidades de su aplicación en Colombia.”

¹⁴ El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contó en 2019 con un presupuesto de 898 millones de USD.

ha logrado todavía llenar este vacío, exacerbó procesos criminales de apropiación ilegal de tierras y aumento en las tasas de deforestación¹⁵.

Por lo anterior, es válido buscar esquemas o actividades que complementen los pagos por resultados y que tienen como objetivo aportar a la RE por deforestación y degradación, pero que a la vez permiten pagos constantes y continuos en el contexto actual del país, mientras se logra regresar a una línea decreciente de las RE, basadas en los niveles que las partes pactan.

En efecto, esta idea ya fue desarrollada por los cuatro gobiernos en la Declaración Conjunta firmada el 11 de diciembre de 2019. Se acordaron dos modalidades de operación: La modalidad 1 establece contribuciones por objetivos políticos y determinados hitos en su implementación y la modalidad 2 para la reducción verificada de emisiones a nivel nacional.

En síntesis, REDD+ es un esquema que busca la compensación económica de las RE derivadas de la deforestación y la degradación forestal a través de diferentes opciones de mitigación que incluyen la conservación, el manejo sostenible de los bosques y el mejoramiento del stock de carbono de los bosques.

De acuerdo con las contribuciones que se recogen de las entrevistas a actores involucrados en el proceso, el mecanismo de REDD+ sigue siendo válido y un instrumento clave para reducir la deforestación y la degradación de los bosques, aunque su implementación es muy compleja por las reglas y requisitos que establece cada donante, las que dependen a su vez de cada país e intervención. Sin embargo, no es el mecanismo de REDD+ como instrumento de financiación climática lo que está en cuestión, sino los incentivos financieros que, en el caso de Colombia, no han llevado a los flujos financieros requeridos frente a la magnitud del problema.

En relación con la distribución de los recursos así generados, y bajo la lógica de intervención del Programa, se distribuye al menos el 60% de los recursos en beneficio de actores locales, campesinos, indígenas y comunidades que habitan las zonas forestales; y el 40% a nivel central para la creación de condiciones favorables y de las políticas relacionadas (condiciones habilitantes)¹⁶. Respetando lo anterior, existe un segundo nivel de distribución por los cinco pilares definidos para el Programa. El tercer nivel de distribución se refiere a las inversiones a nivel local que, a su vez, se realizan bajo un enfoque de “stock” y “flow”¹⁷. Adicionalmente, los tres niveles de distribución se deben respetar en la ejecución financiera en conjunto y, por lo tanto, ser controlados en cada uno de los Planes de Inversión por Desembolso y sus respectivos Planes de Adquisición.

Al 31 de diciembre de 2019, la inversión del Programa a nivel local se ubicó en 42% y la de las condiciones favorables en 58%. Dado que las últimas fueron implementadas al inicio del

¹⁵ Aunque el esquema aplicado para los pagos sobre “promedios históricos” de deforestación es inamovible por estar definido para el Programa REM Global y aplica para todos los países, no deja de ocasionar el problema mencionado para el flujo de fondos. De igual manera, Colombia solicitó en la negociación con los cooperantes considerar 10% de condiciones nacionales previendo esta situación “singular”, lo cual no fue aceptado.

¹⁶ Se refiere a la implementación de acciones o políticas dirigidas a reducir la deforestación, el funcionamiento del Programa REM, el sistema nacional de información y monitoreo de salvaguardas, así como el registro REDD+ y su sostenibilidad.

¹⁷ El objetivo del “stock” es la creación de incentivos para actividades que protejan los bosques existentes, mientras el “flow” busca reducir la deforestación a través del abordaje de los motores de deforestación en regiones con deforestación activa y a actores en la frontera agrícola.

Programa, la participación de los recursos a nivel local aumentará significativamente durante lo que quede de la ejecución¹⁸. En general, las personas entrevistadas consideran que la definición ex ante de la distribución de los recursos ha sido útil para focalizar la inversión, proteger el presupuesto y asegurar que los recursos lleguen a las comunidades locales. También existe un consenso en que la inversión a nivel local podría aumentar en una segunda fase del Programa, posiblemente llegando al 70% debido a que las condiciones habilitantes a nivel central ya fueron creadas. Otro punto mencionado es la dirección de los fondos hacia las regiones para crear las condiciones habilitantes y abordar la falta de gobernabilidad a nivel local como una de las principales causas de la deforestación.

Independientemente de la futura decisión, la definición de tres niveles para la distribución de los recursos y su control a nivel de los PID y PAD se traduce en una alta complejidad para el seguimiento de cualquier Programa.

En relación con la selección de los pilares, para los entrevistados éstos siguen siendo pertinentes, aunque en su diseño se habría podido agregar un pilar para el tema de la biodiversidad, así como también incluir la atención de las áreas protegidas que actualmente reciben relativamente pocos recursos de REM VA, aunque éstas ya son objeto de la intervención del Programa GEF Corazón de la Amazonia bajo el paraguas de Visión Amazonia. Si bien se considera que los cinco pilares se encuentran ya enraizados a nivel de la región, la coordinación entre éstos ha mostrado dificultades, ya que ha inducido a una separación de los temas en un mismo territorio, lo cual ha llevado al Programa a introducir el concepto de los Núcleos de Desarrollo Forestal desde una función articuladora, sobre los cuales los demás pilares deberían interactuar con un enfoque territorial, obligando a una planificación e implementación más articulada y sinérgica.

En cuanto a la aplicación de los enfoques “stock” y “flow”, existe la opinión que la implementación del primero ha sido más fácil, dado que se trata principalmente de intervenciones en el marco del Pilar 4 en las zonas indígenas que cuentan con un interlocutor fuerte y con alta legitimidad ante las comunidades locales y sus organizaciones. Al contrario, la ejecución del Pilar 3 Agroambiental, se enfrenta a la ilegalidad en las zonas de deforestación, la poca capacidad instalada de las instituciones locales y regionales, sistemas productivos tradicionales insostenibles, pero con fuerte arraigo cultural y, en general, campesinos menos organizados.

En efecto, el Pilar Indígena de Visión Amazonía o Pilar 4 es un esquema de pago por resultados distinto al que orienta los otros cuatro pilares. El Acuerdo Separado reconoce el pago a las comunidades indígenas de la Amazonia colombiana porque la gobernanza ambiental ejercida ha favorecido la preservación y sostenibilidad del bosque en sus territorios ancestrales, es decir, establece un pago por conservación, antes que pago por reducción de emisiones. El mismo Acuerdo especifica que este mecanismo de compensación es importante para evitar que el pago por reducción de emisiones en el arco de deforestación se convierta en un incentivo perverso que amenace la conservación de bosques que no están bajo amenaza o que presentan un menor riesgo. Es importante reconocer que los recursos transferidos a las comunidades indígenas por medio de los proyectos que se llevan a cabo en el marco del PIVA han contribuido de diversas maneras a mitigar

¹⁸ El encargado del monitoreo y seguimiento indicó que se estima finalizar con una inversión local del 65%.

tales riesgos de deforestación en resguardos y áreas protegidas de Parques Nacionales Naturales (PNN) con las que en varios casos se encuentran traslapados.

El enfoque REM VA representa un carácter innovador en materia de intervenciones para el desarrollo, debido principalmente a la prioridad que ocupan las comunidades beneficiarias en la concepción y ejecución del programa. Si proponemos una interpretación alternativa del concepto de Early Movers, esta intervención se puede resumir en una iniciativa de cooperación que busca asegurar el papel de los pueblos indígenas como pioneros de la conservación del bosque amazónico. Este enfoque territorial presenta niveles bajos de institucionalización debido a que la articulación en los territorios buscó el acuerdo directo con los potenciales beneficiarios indígenas y en segundo lugar con las distintas entidades del gobierno local.

El PIVA ha tenido un impacto positivo en fortalecer su gobernanza territorial y ambiental, especialmente en la región oriental, con menor incidencia del conflicto armado, menos poblada y con menores tasas de urbanización. Por el contrario, el ejercicio de la gobernanza indígena en las comunidades de la región occidental le plantea al PIVA muchos desafíos. Por una parte, el destino aún incierto de las políticas del gobierno para dar cumplimiento a los puntos 1 y 4 del Acuerdo de Paz ha refrendado la posición de subordinación de las comunidades campesinas e indígenas de esta subregión a los poderes armados que compiten por el control de la producción de coca. Por otra, la presencia de otros actores, cuyos intereses se centran en la ganadería extensiva o en la economía extractiva (petróleo principalmente), siguen generando escenarios conflictivos muy complejos en términos socioambientales. Y finalmente, la falta de una mayor articulación con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que permitiría avanzar en la formalización de la propiedad rural, necesaria para la reducción de la deforestación y la transformación de los sistemas productivos y los cultivos de uso ilícito.

3.1.1.2. Esquema de desembolsos

En relación con el procedimiento de los desembolsos, este fue definido en el Acuerdo Separado¹⁹. Se acordaron seis pagos en función de la cantidad de emisiones reducidas ofertadas al Programa, los fondos disponibles por parte de los donantes y el nivel de ejecución financiera alcanzado. Al momento de su firma, los compromisos sumaban un monto de hasta 100 millones de USD. Noruega y Reino Unido transfieren al KfW los fondos respectivos en sus monedas locales (NOK y GBP) y éste realiza las transferencias en EUR a una cuenta especial del FPN establecida en Bancolombia Panamá²⁰. De esta cuenta se trasladan los fondos a otra cuenta especial en USD en el mismo banco y, posteriormente, a las cuentas especiales del Programa en COP (una de ahorros y otra de renta líquidez) en Bancolombia Colombia. Los pagos acordados y efectivamente realizados se presentan en la siguiente tabla²¹:

¹⁹ Artículo I.2 y Artículo III, apartados 8.1 – 8.22.

²⁰ El banco es supervisado por la Superintendencia Financiera de Colombia.

²¹ El Programa recibió con fecha 03 de marzo de 2020 un último pago por 7,998,978.80 EUR que cubre los USD 8,444,623 pendientes al 31 de diciembre de 2019.

Tabla 1. Desembolsos previstos y recibidos por donante al 31 de diciembre de 2019

| Número de pago | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | Total |
|--|--------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| Donante | Moneda | 2016-1 | 2016-2 | 2017 | 2018-1 | 2018-2 | 2019 | |
| KfW | EUR | 1.850.000,00 | 4.600.000,00 | 4.050.000,00 | - | - | - | 10.500.000,00 |
| Nor | NOK | 17.200.000,00 | 85.600.000,00 | 48.000.000,00 | 51.400.000,00 | 60.000.000,00 | 137.800.000,00 | 400.000.000,00 |
| UK | GBP | 1.320.000,00 | 6.600.000,00 | 1.320.000,00 | 2.970.000,00 | 8.580.000,00 | 8.550.000,00 | 29.340.000,00 |
| Corresponde a RE del año | | 2013 | - | - | 2015 | 2016 | 2017 | |
| Fecha prevista de pago | | 30/04/2016 | 31/12/2016 | 31/12/2017 | 30/06/2018 | 31/12/2018 | 31/12/2019 | |
| Monto total en USD (Fuente: https://es.investing.com/currencias/ al 29/02/2016) | | | | | | | | 99.163.673,45 |

| Número de pago | | 1 | 2 | | 3 | 4 | 5 | 6 | Total |
|---------------------|--------|--------------|------------|-----------|------------|------------|------------|--------------------------|---------------|
| Plan de Inversión | | PID I | PID II | | PID III | | PID IV | | |
| Donante | Moneda | | | | | | | | |
| KfW | EUR | 1.850.000,00 | 3.058.521 | 1.541.479 | 4.050.000 | | | | 10.500.000,00 |
| Fecha recepción FPN | | 1/07/2016 | 31/12/2016 | 7/01/2017 | 27/12/2017 | | | | |
| Nor | NOK | 17.641.026 | 87.794.872 | | 86.369.230 | 52.717.948 | 85.457.036 | | 329.980.112 |
| Fecha recepción FPN | | 1/07/2016 | 31/12/2016 | | 27/12/2017 | 21/12/2018 | 27/12/2019 | | |
| UK | GBP | 1.510.825 | 6.804.124 | | 2.144.330 | 6.290.000 | 6.802.784 | pendiente | 23.552.062 |
| Fecha recepción FPN | | 1/07/2016 | 7/11/2017 | | 21/12/2018 | 7/05/2019 | | pendiente | |
| Total en USD | | 6.070.046 | 23.300.158 | | 31.423.000 | | 26.543.967 | | 87.337.171 |
| | | | | | | | | Pendiente de desembolsar | 8.444.623 |

Fuente: Elaboración propia con base en FPN.

Como se puede deducir de la tabla anterior, los pagos no siempre fueron realizados en las fechas originalmente pactadas ni de forma sincronizada. Particularmente los pagos del Reino Unido llegaron con mucho atraso, además de que, por no contar el Gobierno de Colombia con RE que ofertar para el año 2017, el Gobierno de Noruega no realizó el último pago previsto y el presupuesto final del Programa se redujo a USD 87,3 en lugar de 100 millones de USD.

Al no saber cuántos son y cuándo llegan los recursos porque dependen de la RE, se dificulta la planificación de actividades de cualquier Programa, ya que puede existir la posibilidad de que actividades ya planificadas no puedan iniciar, continuar o ser consolidadas en una siguiente fase. Lo anterior obliga a una planificación a corto plazo cuando combatir la reducción de emisiones por la deforestación y degradación de los bosques requieren una visión de largo plazo.

Por último, los indicadores de éxito del Programa fueron definidos con base en los fondos estimados al diseñarlo, aprox. USD 100 millones, mientras el presupuesto definitivo (sin incluir las ampliaciones por rendimientos y diferencial cambiario) es de USD 87.3 millones. Si bien, en el caso de este Programa, la reducción de los pagos solo se ha dado hasta el final, pueden existir diversos escenarios para cada uno de los desembolsos lo cual dificultaría aún más su planificación y

ejecución financiera. En cuanto a los indicadores y sus valores objetivos, es difícil acordar metas cuando no existe seguridad en cuanto a los montos de los pagos.

3.1.1.3. Sistema MRV

Tal como ha sido mencionado, los procedimientos de remuneración de los esfuerzos por reducir la deforestación de basan en el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV)²², que hace parte de la estructura del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), y más específicamente, del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático (SNICC), que debe ser aplicado a todas las actividades orientadas a la mitigación y la adaptación al Cambio Climático en el marco de los acuerdos de la CMUNCC.

Este Sistema fue reglamentado por medio de la Resolución 1447 del MADS, el 1 de agosto de 2018. el cual incluye, el Registro Nacional de Programas y Proyectos de acciones para la Reducción de las Emisiones producidas por la Deforestación y la Degradación REDD+, dando cumplimiento a lo acordado en la CMUNCC de Nueva York en el año 1992.

Tabla 2. Sistema de Información Ambiental de Colombia-SIAC

| Sistema de Información Ambiental de Colombia-SIAC | | | | | | | |
|--|---|---|---|--|--|--|--|
| Subsistema de Información Ambiental | SNICC Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático | | | | | | Otros subsistema sectoriales o territoriales |
| Subsistema de información de cambio climático | | SISTEMA MRV Sistema de Monitoreo Reporte y Verificación | | SISTEMA M&E Sistema de Monitoreo y Evaluación de Adaptación al Cambio Climático | | SISTEMA MRV FINANCIAMIENTO Sistema de Monitoreo Reporte y Verificación del Financiamiento Climático | OTROS |
| Subsistemas, Instrumentos y herramientas tecnológicas | RENARE Registro Nacional de Acciones de Mitigación de GEI | SISTEMA DE CONTABILIDAD De las Acciones de Mitigación de GEI | SNF Sistema Nacional de Información Forestal | IFN Inventario Forestal Nacional | SNMByC Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques y Carbono | SINGIR Sistema Nacional de Inventarios de GEI | |

Fuente: elaboración propia con base en DCCGR/MADS

El sistema de MRV está diseñado para registrar y realizar los análisis sobre el comportamiento de las emisiones de Gases de Efecto invernadero (GEI), y debe ser utilizado por los sectores públicos y privados interesados en el cumplimiento de las metas del Acuerdo de París alcanzado durante la COP 21 (reducir el 20% al 2030 según la proyección de crecimiento con base en las emisiones del año 2010).

²² Los dos dispositivos en mención, si bien comparten las mismas siglas (MRV), en realidad tiene propósitos complementarios, ambos articulados al Sistema de Información Nacional que su vez busca ordenar los flujos de información y disponerlos en el marco del programa REDD+ una gestión más eficiente de los recursos.

En síntesis, el MRV, es un conjunto de actores, políticas, planes, estrategias, procesos, subsistemas y tecnologías a cargo de la gestión de la información de cambio climático con el propósito de proveer insumos para la toma de decisiones de los actores implicados en la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático.²³

Su desarrollo ha sido simultáneo al del Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de GEI (RENARE), cuyo fin es recopilar información para la consolidación de una contabilidad nacional única frente a la CMUNCC, bien sea por personas naturales o jurídicas que realizan acciones de mitigación del Cambio Climático con el nuevo enfoque de “pago por resultados”.

La información tiene tres destinatarios y dos propósitos: los tomadores de decisiones (Gobierno Nacional y donantes) para la gestión de los “pagos por resultados”, y los actores locales y público en general (instituciones y los beneficiarios) para su verificación y otros dispositivos con indicadores alineados a este Tablero de Control.

El Programa Visión Amazonía realizó un convenio con el IDEAM, con el fin de crear las condiciones habilitantes para el desarrollo del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBByC), y con el Instituto de Investigaciones Biológicas Alexander von Humboldt para la realización del Inventario Forestal Nacional (IFN) en la Amazonia.

El sistema de Monitoreo, aunque es regulado por salvaguardas, no ha desarrollado un observatorio social para su seguimiento. En este proceso, el MADS ha venido trabajando con REM VA, con el propósito de activar un dispositivo de fácil acceso, con información confiable, en condiciones de integrar y consultar información de manera interactiva y transparente, que apoye a los tomadores de decisiones interesados o con responsabilidad en la implementación de proyectos en el marco del cambio climático.

Entre los avances del Sistema de MRV, están la activación de la plataforma RENARE ya mencionada y una aproximación conceptual para la estandarización de criterios y variables para la región amazónica, articulados a las salvaguardas, las cuales se vienen identificando con apoyo de REM VA, así como los indicadores para el seguimiento y comunicación sobre metas y logros relacionadas en la reducción de emisiones.

De otra parte, los avances del Programa REM VA, que han estado determinados por los desarrollos a nivel nacional de estos instrumentos, continúa en el proceso de construcción de un sistema de seguimiento y monitoreo a las Salvaguardas para REDD+, proceso que ha estado articulado y apoyado por el MADS, el IDEAM, la GIZ, y actualmente por ACT, así como por expertos ocasionales contratados para la construcción del Sistema de Información Nacional.

En relación con el seguimiento a las Salvaguardas, condición vinculante a las actividades desarrolladas en el marco de la CMUNCC, se avanzó en la identificación de Riesgos respecto al cumplimiento y con base en la interpretación Nacional, marco de referencia presentado en el segundo informe sobre salvaguardas a la Convención.

²³ Plan de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje, P. Visión Amazonia, enero de 2020

Los avances en la interpretación normativa, conceptual y metodológica son sustanciales, sin embargo, aún faltan algunos ajustes en la plataforma para garantizar el acceso al sistema de manera interactiva. A nivel del programa se ha desarrollado de manera simultánea la estructuración de un Sistema de Monitoreo de Riesgos, denominado GIRSA, con el propósito de garantizar la gestión de riesgos relacionados con la implementación de REM VA y formulado con base en la interpretación nacional de salvaguardas. Con el propósito de mejorar su operación, podría estructurar una plataforma con herramientas para la emisión de alertas tempranas en diferentes niveles, con el fin de provocar reacciones en tiempo oportuno y garantizar la efectividad de las inversiones para cada ciclo de proyectos, de acuerdo con lo definido en el Acuerdo Separado. Es decir, podría pasar de ser un reporte periódico a ser un instrumento activo de gestión.

Por último, el decreto 1447 de 2018 considera en su Artículo 43, que dentro de los Criterios de adicionalidad en los Proyectos REDD+ pagos por resultados, el titular del proyecto REED+ deberá demostrar un beneficio neto a la atmósfera en términos de emisiones reducidas o removidas de GEI y que el resultado de mitigación no hubiese ocurrido en ausencia de la iniciativa. “No se consideran adicionales aquellas remociones de GEI debidas a la captura de dióxido de carbono por el bosque natural que permanece como bosque natural y en consecuencia no son elegibles para la contabilidad nacional”.

En estas circunstancias, el esquema de pagos por resultados del programa REM VA no consideró la transferencia de beneficios por captura de GEI con base en los bosques naturales. En realidad, se está recibiendo financiación para actividades que eviten la emisión de CO₂ (GEI de referencia), por la tumba y quema de material vegetal del bosque amazónico, lo que se considera como una remoción de emisiones. Situación que beneficia a las comunidades en la medida que sus Stocks de bosques (depósito de carbono) se mantengan en pie. Lo que presupone la existencia de una línea base con registros verificables que evidenciaron una tendencia histórica de deforestación. Lo anterior, no impide que, en nuevos acuerdos se estimule el establecimiento de plantaciones de árboles en zonas deforestadas (flujos de ingreso), lo que ayudaría a completar la ecuación del enfoque Stock and Flow que hoy solo se basa en los flujos de salida (deforestación).

Teniendo en cuenta el gran impacto que tiene la “deforestación selectiva” sobre el ecosistema amazónico, en negociaciones futuras se podría incluir un componente muy fuerte de restauración de las áreas degradadas, no solamente en el llamado NDF de Mecaya y Sencella, sino en todo el “arco de deforestación” y al interior de éste.

3.1.1.4. El MRV del financiamiento climático

Este dispositivo tiene como objetivo “Aumentar la eficacia del financiamiento de actividades orientadas al Cambio Climático a través de una herramienta de información que mejore la comprensión de los flujos de financiamiento dirigidos a la mitigación y adaptación del cambio climático, provenientes de fuentes públicas, privadas, nacionales e internacionales; ayude a gestionar las finanzas climáticas; y a identificar brechas de inversión para abordar el problema del cambio climático”²⁴.

²⁴ <https://mrv.dnp.gov.co/MRV/Paginas/Que-es-el-Sistema-MRV-del-Financiamiento-Climatico.aspx>

Aunque este mecanismo inicialmente se aplicaba por los países donantes, Colombia por su condición de receptor y proveedor de ayudas para el Cambio Climático, en el marco de la CMUNCC, lo adoptó para mejorar su eficiencia en la gestión financiera.

El Sistema fue diseñado bajo el liderazgo del MADS, con el apoyo del Instituto de Recursos Mundiales (World Resources Institute - WRI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia para la Cooperación Alemana - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), así como del IDEAM/REM VA, a través del convenio 216/2016.

De otro lado, el Programa REM VA ha promovido diferentes eventos de coordinación para generar información y articulación con otros programas y donantes presentes en la región, como insumo para alinear las inversiones de las distintas fuentes de cooperación en la Amazonía.

La dispersión de recursos sin enfoques ni criterios de intervención comunes en el territorio, que muchas veces convergen en acciones redundantes en un mismo espacio, son la razón de ser del MRV, por esto, su consolidación es básica para la gestión financiera ante la CMUNCC. En tal sentido, es una “condición habilitante” de primer orden para la cooperación internacional hacia la Amazonía.

Por estas razones, el Sistema de Información Nacional para el Monitoreo del Cambio Climático (SINCC) hace parte integral de la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), y su finalidad está en línea con los objetivos del Sistema MRV de la CMUNCC, que tiene el propósito de garantizar la organización, estandarización y georreferenciación de la información. “Este sistema debe proveer datos e información consistente en el tiempo y deberá abarcar tanto el sistema de MRV de Colombia, el INGEI, así como el Sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E) de la adaptación al cambio climático y el seguimiento de los medios de implementación”²⁵.

REM VA apoyó también el montaje de un sistema de alertas tempranas para la detección de incendios, y la degradación de la cobertura vegetal por tala de madera comercial. Un trabajo que ha mostrado dificultades por las condiciones sociales y políticas en la región, para la operación del recurso humano y técnico de campo.

El monitoreo del proceso de degradación de suelos por salinización y compactación, es otro de los procesos que lidera el IDEAM pero que no ha tenido los avances deseados, por las mismas razones presupuestales y de orden público. Aunque este proceso no hace parte del mandato de REM VA, se trata de una variable de suma importancia para monitorear la capacidad productiva de la región como condición para la sostenibilidad de las iniciativas de transformación de los sistemas productivos. Lo mismo puede afirmarse del monitoreo de la sedimentación de ríos, asociada a la tala indiscriminada en el piedemonte, con pocos avances en la región, en cobertura y nivel de detalle de la información. Por estas razones, se trata de elementos que podrían ser considerados en el marco de futuras negociaciones.

Por último, como parte del mismo convenio con el IDEAM, se orientaron recursos para el fortalecimiento de las CAR con el fin de consolidar un clúster de procesamiento de alto desempeño para

²⁵ MADS, DCCGR, 2017. Documento Nal. del Sistema de Monitoreo Reporte y Verificación MRV para Colombia, versión 2.0.

el manejo masivo de datos, y aportes para el desarrollo del sistema de contabilidad nacional REDD+. Todo esto en una etapa muy incipiente que debe ser consolidado en lo que resta de la cooperación a través del Programa REM VA, y de eventuales aportes adicionales del Estado y otras fuentes de cooperación.

Finalmente, es importante considerar el monitoreo sobre la pérdida de biodiversidad y calentamiento del manto de suelo de la selva, causado por el impacto de las actividades productivas y extractivas (tala selectiva), por lo menos circunscrito a las áreas y poblaciones que hacen parte de los NDF, ya que la extracción de madera claramente tendrá un impacto sobre la biodiversidad como consecuencia de la pérdida o transformación de hábitats, incremento de ruido y presencia humana, que desplaza dichas poblaciones.

3.1.1.5. La Gestión de Riesgos

El Riesgo está asociado a una Amenaza, que puede ser natural o provocada, y ésta a su vez, está asociada a una Vulnerabilidad creada por omisión o por acción. En el análisis de riesgos, la vulnerabilidad es quizás la variable más importante ya que la amenaza es más o menos alta, dependiendo de cuán alta sea la vulnerabilidad a la que se enfrenta una comunidad humana o un proyecto específico. Del rigor en su identificación y clasificación depende la consistencia del plan de acción diseñado para mitigar su impacto.

En el caso que nos ocupa, el Sistema Nacional de Salvaguardas para el que ya existe una interpretación nacional, con los posibles riesgos asociados al diseño e implementación de programas o proyectos, cuyo rigor en el análisis puede verse afectado por la baja participación de los actores locales.

Este análisis de riesgos debe dar lugar a un plan de acción para su mitigación, que en el caso de las salvaguardas, requiere un procesamiento situacional por parte de los interesados en el ámbito local (previsto con la intervención de ACT), que facilite la identificación y la explicación de los riesgos asociados a la vulnerabilidad (fragilidad ecosistémica, debilidades, etc.) y a las amenazas internas (cultura organizacional, distribución de beneficios, etc) y externas (intereses por parte otros actores), teniendo como marco el principio de Acción sin Daño y el respeto por las Salvaguardas.

El GIRSA, a pesar de sus avances, puede ir más allá de la detección de riesgos, a través de un mecanismo de seguimiento en tiempo real que incorpore los cambios ocurridos en los escenarios planificados, provocados o no, por la acción del Programa y no solamente el registro de datos históricos, recopilados y entregados para periodos de tiempo más o menos largos (semestrales y anuales).

Aunque dispendioso, el GIRSA puede construir un tablero de control que visualice tales indicadores globales y operacionales (con las metas del objetivo superior, las de los objetivos específicos y las variables debidamente valoradas de los indicadores de riesgo para cada meta o proyecto). En ese sentido, un *sistema de información* es diferente de los informes periódicos (información histórica), que pueden servir de fuentes de alimentación, pero no lo sustituyen. Y, en segundo lugar, los indicadores regionales deben alimentar el sistema nacional y no al revés. Esto en consideración a la diversidad de usuarios que tiene el sistema: el Comité Ejecutivo y el Comité de

Seguimiento del Programa, los donantes (Alemania, Noruega y Reino Unido), KFW y de otro lado, la ciudadanía en general y en particular los grupos de interés (stakeholders) locales y nacionales.

Para los primeros, la información más relevante es la relacionada con las emisiones anuales y el monitoreo de bosques y carbono, indicadores que hacen parte integral del Acuerdo Separado. Mientras que para la ciudadanía en general y grupos de interés, la construcción de estos indicadores aún está en proceso.

El Plan para la Gestión de Riesgos propone: a) Verificación del marco legal a nivel de programa en general y de cada Pilar en particular, y b) Análisis de Condiciones previas para proyectos presentados en el marco del Programa REM Visión Amazonía.

La primera de estas normas reglamentarias es la resolución No. 1259 de 2015 “Por la cual se establece el contenido para la presentación de información de programas y proyectos denominadas en su conjunto como iniciativas REDD+”

Lo que sugiere una evaluación ex ante de los proyectos, apoyada en instrumentos metodológicos y conceptuales que garanticen el cumplimiento de las Salvaguardas. Un procedimiento que, para la primera convocatoria de proyectos, no se pudo aplicar, dado que no se había avanzado en la Interpretación Nacional de las Salvaguardas REDD+. Pero aún no se conoce la forma como serán aplicados a próximas convocatorias.

El proceso de formulación por parte de REM VA del GIRSA, entrega lineamientos conceptuales derivados del ejercicio nacional, pero las herramientas para la evaluación de riesgos externos (no incluido actualmente) e internos durante la formulación ex ante, durante y ex post del Plan Global para cada Pilar y para cada iniciativa en particular, debe mejorar los procedimientos técnicos y metodológicos para procesar de manera rigurosa los riesgos, vulnerabilidades y amenazas, asociados a las Salvaguardas.

El ejercicio de planificación y análisis realizado por el programa REM para el procesamiento de cada uno de los 40 factores de riesgo encontrados, que dieron lugar a la definición y ponderación de los 10 factores, llamados “campos de riesgo”, con mayor probabilidad de afectación²⁶, y realizados durante los años 2017, 2018 y 2019, deben ampliarse con la participación de las autoridades regionales, la sociedad civil organizada y los productores vinculados a los diferentes proyectos, tal como está previsto ocurrir en 2020.

²⁶ El 1 de agosto del 2019 se realizó un “Taller de Revisión Periódica de la Gestión de Riesgos Socio-ambientales y Medidas de Salvaguardas”, con los líderes de cada pilar y sus respectivos puntos focales de la Unidad de Ejecución del Programa REM (UER), con el objetivo de revisar los riesgos socio-ambientales y priorización de medidas de salvaguarda para la gestión de la inversión de los Planes de Inversión por Desembolso I, II y III del Programa.

Tabla 3. Ponderación de riesgos para las salvaguardas por Pilar

| Pilar Visión Amazonía | % Riesgo | | | |
|--|----------|------|-------|------|
| | Ninguno | Bajo | Medio | Alto |
| Gobernanza Forestal | 67 | 21 | 8 | 4 |
| Desarrollo Sectorial Sostenible | 80 | 14 | 4 | 2 |
| Desarrollo Agroambiental | 74 | 22 | 3,5 | 0,5 |
| Gobernanza Ambiental con Pueblos Indígenas | 60 | 37 | 2,8 | 0,2 |
| Condiciones Habilitantes | 69 | 25 | 6 | 0 |
| Promedio | 70 | 23,8 | 4,9 | 1,3 |

Fuente: segundo resumen de información de salvaguardas para REDD+ en Colombia septiembre de 2017

Durante el primer ejercicio realizado en 2017, se consideró que la mayoría de iniciativas no presentaban riesgos altos, solo 4 en gobernanza forestal, 2 en desarrollo sectorial sostenible, y solo el 0,5 en el Pilar agroambiental y 0,2 en el Pilar Indígena, pilares cuyas intervenciones ocurren en el territorio y sobre complejos procesos políticos y socio-económicos, por lo que los datos sugieren que la evaluación pudo estar subvalorada.

En general, todos los pilares, presentan riesgos que no aplican o que poseen una baja probabilidad de ocurrencia. El Pilar de Desarrollo Agroambiental por ejemplo considera que, del listado de 40 riesgos potenciales identificados por la consultoría, el 74% no ocurrirían en ese Pilar y el 22% las probabilidades son bajas. Unos datos que no parecen congruentes con el escenario de alta incertidumbre en el cual se implementa el Programa.

Por esta razón se recomienda retomar este ejercicio de planificación y concluirlo con un plan de mitigación de riesgos consistente y pertinente a la sostenibilidad de acciones implementadas, en el cual se debería actualizar la situación sociopolítica de la región, y trascender el abordaje de riesgos externos²⁷ realizado en el 2016, que consideraba el “conflicto armado” como una variable de naturaleza sociopolítica, cuando en realidad, hoy corresponde a una variable de naturaleza delincencial.

3.1.2. P.D.E. 1.2

¿Cómo el Programa se ha adaptado a las nuevas dinámicas en términos de su estrategia y socios de implementación?

3.1.2.1. Contexto político y Acuerdos de Paz

Tal como se describe ampliamente en los apartados incluidos en los anexos correspondientes del informe, los cambios más importantes en términos del contexto político y sus repercusiones a nivel del territorio son sin duda la suscripción del Acuerdo de Paz, su implementación y la transición

²⁷ Con base en los resultados del taller de prospectiva participativa que tuvo lugar el 28 de noviembre de 2016, se identificaron los factores más relevantes para el éxito de REM VA y cómo se pueden combinar para generar una situación poco favorable o de riesgo para la adecuada implementación del Programa

gubernamental con el inicio del mandato 2018-2022 del presidente Iván Duque Márquez. A pesar de las iniciales incertidumbres sobre el enfoque, los ajustes institucionales y el rumbo de la implementación de los acuerdos, lo cierto es que la mayoría de los compromisos asumidos en los años anteriores se han mantenido, así como la sostenibilidad ambiental y el crecimiento verde²⁸ como ejes transversales a toda la gestión pública, bajo el enfoque de “Producir conservando y conservar produciendo”.

Por ello, entre los 13 pactos transversales que orientan el actual PND, el Pacto por la Sostenibilidad, se orienta a continuar el esfuerzo de contrarrestar las dinámicas actuales de deforestación y degradación de ecosistemas y articular las acciones del Estado para gestionar integralmente las áreas ambientalmente estratégicas del país, a través de la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP, la gestión de los conflictos socioambientales, y el desarrollo de pago por servicios ambientales (PSA), entre otras acciones.

Igualmente, el Pacto por la construcción de paz, se propone la estabilización y consolidación de los procesos de transformaciones en el ámbito rural, en especial de aquellas zonas más afectadas por la violencia, a través de la Implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET y el desarrollo social y productivo de los territorios afectados por la presencia de cultivos ilícitos.

Y finalmente, el Pacto por la equidad para grupos étnicos, que busca, a través de acciones diferenciadas, atender el rezago en el reconocimiento de los derechos tradicionales al territorio, fortalecer los mecanismos de participación y resolución de conflictos y consolidar la gobernanza territorial para controlar la deforestación, la degradación de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad.

Sin embargo, desde el punto de vista del esfuerzo intersectorial requerido para contrarrestar los procesos de deforestación exacerbados a partir de la desmovilización de la guerrilla y la reconfiguración de las estructuras de poder en los territorios, la creación del CONALDEF ha buscado asegurar, mediante la aplicación de operaciones de fuerza y restitución de la legalidad, enfrentar el fenómeno de la deforestación y ocupación ilegal del territorio. A pesar de ello, o en parte como consecuencia de esa acción del Estado, se han producido distintos hechos de violencia e intimidación hacia la población local, sus líderes y organizaciones, así como a funcionarios de PNN, de las administraciones municipales y de las CAR responsables de las funciones de Control y Vigilancia, lo cual ha implicado la suspensión de sus tareas en algunas subregiones, que dificultan la continuidad de los compromisos.

Desde el punto de vista presupuestal, la destinación del 30% del impuesto al carbono para cumplir con los compromisos derivados de los acuerdos voluntarios de sustitución —PNIS—, a través de la financiación de proyectos productivos agroambientales, forestales o de conservación, así como la destinación del 4% de las regalías (aprox. 450 mil millones de pesos al año) a proyectos de conservación y a la lucha nacional contra la deforestación, muestran el compromiso del actual gobierno con las metas y acuerdos internacionales en esta materia.

²⁸ Aunque sin referencia explícita al concepto de Crecimiento Verde en el PND.

Asimismo, el gobierno de Colombia ha renovado sus compromisos internacionales en el marco de la CMNUCC durante la Conferencia de las Partes y aprovechado ese escenario para negociar nuevos paquetes de ayuda internacional como la DCI de noviembre 2019, que muestran la convergencia de los intereses del gobierno colombiano y de los países donantes en apoyar la consolidación del proceso de paz, el desarrollo sostenible y la reducción de la deforestación.

En ese escenario, el Programa REM VA, al estar vinculado orgánicamente al MADS ha utilizado su alta capacidad adaptativa para ajustarse a los cambios producidos en el contexto, al tiempo que se mantuvieron las metas e indicadores acordados con las partes.

En resumen, el cambio de gobierno no influyó significativamente en la ejecución del Programa, ya que ha existido una relativa continuidad política tanto a nivel del PND, como del recurso humano en los niveles técnicos y operativos del MADS, así como en el personal de la UER.

3.1.2.2. Fallo de la Corte Constitucional y Derechos de la Amazonía

En abril 5 de 2018, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) tomó la decisión histórica de declarar a la Amazonia colombiana sujeto de derechos y ordenó al Gobierno Nacional crear mecanismos concretos para frenar la deforestación, enfrentar el cambio climático y así proteger a las generaciones futuras. La corte concedió razón a una tutela presentada por 25 jóvenes y niños de 17 municipios del país, que acompañados por la ONG Dejusticia invocaron la defensa de sus derechos fundamentales individuales y colectivos y exigieron controlar la deforestación por ser causa principal del cambio climático en Colombia²⁹.

La sentencia es la primera acción judicial de este tipo presentada en el concierto de los países amazónicos. Atiende medidas de (i) precaución, (ii) equidad intergeneracional y (iii) solidaridad, ordenando a la Presidencia y a los Ministerios de Ambiente y de Agricultura construir un “pacto intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano” con los niños y jóvenes tutelantes, las comunidades afectadas, y las organizaciones científicas y de investigación involucrados en reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases de efecto invernadero. El tribunal señaló que, “pese a existir numerosos compromisos internacionales, normatividad y jurisprudencia sobre la materia, el Estado colombiano no ha enfrentado eficientemente la problemática de la deforestación en la Amazonía”³⁰.

Aunque a nivel internacional se reconoce que ésta es una de las sentencias ambientales más robustas que haya dictado un tribunal en el mundo, tal como lo señala Michael Gerrard, director del Sabin Center for Climate Change Law de la Universidad de Columbia³¹, los factores que generan la deforestación de la Amazonía continúan representando una gran amenaza en la región.

La crisis ambiental global genera gran incertidumbre, por lo que las figuras de excepción para defender la naturaleza y los derechos de las poblaciones locales son cada vez más comunes. Dado que el carácter de los fallos judiciales y lo que ellos significan en términos de cambios en la

²⁹ <https://www.dejusticia.org/gobierno-esta-incumpliendo-las-ordenes-de-la-corte-suprema-sobre-la-proteccion-de-la-amazonia-colombiana/>

³⁰ *Ibíd.*

³¹ <https://climate.law.columbia.edu/>

sociedad pueden ser simbólicos, deben afrontarse dos desafíos: de una parte, la baja capacidad y carencia de los medios requeridos por las comunidades para hacer efectivas las decisiones de los tribunales, y de otra, la compleja estructura socio económica de la región amazónica, en la que la deforestación no solo depende de la ganadería extensiva sino de la minería, los cultivos de uso ilícito y las actividades forestales extractivas. En muchos casos estas actividades se dan porque no existen alternativas laborales y económico-productivas que les permitan a las poblaciones involucradas sustraerse de ellas.

En este marco, la sentencia logra darle un respaldo jurídico al programa REM VA, desde el más alto tribunal de Colombia. En otras palabras, fortalecer los procesos de planificación, ordenamiento forestal y territorial sostenibles, así como la transformación de los sistemas productivos y el fortalecimiento de la gobernanza territorial de los pueblos indígenas, esfuerzos dirigidos a frenar la deforestación y garantizar la conservación de los ecosistemas boscosos, deben entenderse como la contribución de REM VA para asegurar el respeto de la Amazonia como sujeto de derechos.

Este respaldo jurídico es, además, una oportunidad para que REM VA lidere una mayor articulación intersectorial y rendición de cuentas a los ministerios de Ambiente, Agricultura y a las Corporaciones de Desarrollo, las Gobernaciones y las Alcaldías de la región, así como a los demás sectores con un alto nivel de responsabilidad en esta materia como los ministerios de Defensa, Vías y Transporte, Minas y Energía y los organismos de control como la Fiscalía, la Contraloría y la Procuraduría General de la República, que permita dar continuidad a las acciones y operativos desplegados especialmente entre 2017 y 2019 en el territorio.

Ello porque, en general, la capacidad de convocatoria del MADS / REM VA es limitada para conseguir una mejor y mayor articulación de la gestión pública de los organismos del orden nacional, cuyas prioridades no se encuentran exactamente en la región amazónica, ni en los desafíos derivados de la creciente deforestación en el país. Una Alta Consejería Presidencial para la Amazonía, tal como ha sido sugerido por distintos sectores y especialistas en los asuntos amazónicos, podría ser la respuesta a la urgente necesidad de fortalecer y articular la acción del Estado en la región, así como lograr verdaderas sinergias y procesos colaborativos de las distintas iniciativas de la sociedad civil, las ONGs y la Cooperación internacional.

3.1.3. P.D.E. 1.3

¿Cómo las actividades financiadas en el ámbito de la distribución de beneficios responden a las necesidades de los beneficiarios y otros actores clave

3.1.3.1. La distribución de beneficios

Como ha sido descrito al comienzo del Informe, el Acuerdo Separado prevé la reducción de las emisiones provenientes de la deforestación en la Amazonia colombiana a través de dos enfoques complementarios: la conservación de los bosques y el apoyo a las acciones de contención y reducción de la deforestación, por medio de distintos mecanismos, siendo uno de los más importantes la transformación de los sistemas productivos tradicionales, implantados históricamente en la región por procesos de colonización que se basan en la tumba, quema, cultivos de ciclo corto (incluidos los cultivos de uso no lícito) y establecimiento de pasturas para uso

ganadero. Estos sistemas productivos se han caracterizado por su baja competitividad económica e insostenibilidad ambiental.

En esa perspectiva, el Pilar 3 de Desarrollo Agroambiental atiende a estas causas directas de la deforestación mediante dos estrategias: (1) acuerdos de deforestación neta cero con productores y asociaciones campesinas y (2) la oferta de instrumentos para la conservación y adopción de prácticas agroambientales sostenibles, facilitando el desarrollo de alianzas productivas para productos del bosque, maderables y no maderables y el afianzamiento y mejora de las cadenas productivas, y el acceso a mercados para estos productos.

Desde 2018 se pusieron en marcha 15 proyectos agroambientales con organizaciones campesinas y productores en los departamentos de Guaviare y Caquetá, 11 de los cuales coordinados y acompañados por el Instituto SINCHI, mediante subacuerdo con el FPN.

A pesar de las debilidades iniciales en el diseño y estructuración de las intervenciones, así como algunas dificultades operacionales que persisten, tanto a nivel del acompañamiento institucional y la situación de orden público prevalecientes en la región luego de la desmovilización de las FARC ya reseñada previamente, se debe concluir sobre la pertinencia fundamental de este componente para hacer frente a las condiciones predominantes en la región (business as usual). Tal como reconocen los productores y sus organizaciones durante las entrevistas realizadas en la fase de campo de la evaluación, la intervención del Programa REM VA ha sido clave para apalancar procesos de transformación, en algunos casos ya iniciados por las propias comunidades.

En consecuencia, uno de los retos más importantes para la fase de cierre del Programa hasta 2021, será la consolidación de las iniciativas en términos de las inversiones, el monitoreo y acompañamiento técnico para su arraigo, aunque no podrán medirse plenamente sus impactos, tratándose de arreglos productivos como el establecimiento de sistemas agroforestales o silvopastoriles cuyos procesos de maduración son de mediano y largo plazo.

De otra parte, la sistematización de las experiencias debe ocupar un lugar privilegiado en la planificación del tiempo restante, de manera que puedan ser identificadas las principales lecciones aprendidas y, sobre todo, la formulación de una estrategia de Up-scaling, para permitir a los socios institucionales ampliar el alcance de sus resultados en el territorio.

En lo que hace referencia al Pilar Indígena (PIVA), la estrategia de ejecución fue diseñada con base en una negociación singular que permitió que fueran los mismos beneficiarios quienes definieran las líneas prioritarias para la inversión de los recursos.

Ello implicó que las acciones del pilar no se focalizaran exclusivamente en las comunidades del arco de deforestación, como lo hace el resto de los pilares del programa, sino que incluyera a todos los grandes resguardos indígenas localizados en los límites orientales del bioma amazónico. Para poner a andar una estrategia incluyente, el MADS, encargado de iniciar las negociaciones de la participación indígena en VA, trabajó conjuntamente con las organizaciones indígenas. Con los líderes de la OPIAC y de la MRA se definieron los compromisos y el diseño definitivo del Pilar en 13 talleres donde participaron representantes de las estructuras políticas organizativas de primero, segundo y tercer nivel de los pueblos indígenas amazónicos.

Con el financiamiento de la GIZ, este trabajo regional se adelantó en 2016 y sus resultados fueron refrendados en la MRA, la instancia pública de concertación de proyectos y políticas que involucran a los pueblos indígenas amazónicos³². Esta concertación se recogió en el documento PIVA y desde entonces ha sido la hoja de ruta del pilar. Tanto las organizaciones como el MADS llegaron por este mecanismo a un acuerdo que evitó la realización de una consulta previa macro-regional, que hubiera desbordado los tiempos y probablemente buena parte del presupuesto que se invertiría en los proyectos con las comunidades indígenas.

Al Pilar Indígena se asignó el 22% del total de los recursos que serán ejecutados por REM VA lo cual equivale a cerca de USD 18 millones, recursos que serán destinados en un 20% a la ejecución de proyectos por parte de las comunidades indígenas beneficiarias y un 2% al diseño de políticas públicas.

Así, la adjudicación de estos fondos se ha realizado a través de convocatorias abiertas, que permiten una participación de los actores interesados y garantizan un proceso transparente en la selección y atribución de los recursos, haciendo públicos los criterios de equidad territorial para la asignación de estos recursos a una u otra organización indígena.

Ahora bien, los acuerdos que estructuran las convocatorias se realizan en el marco de la Plataforma de Acompañamiento y Seguimiento, PAS. En ella, las decisiones están en las manos de quienes la conforman: el coordinador de VA, el coordinador del PIVA, un representante del MADS, el secretario técnico de la MIAACC y un representante del FPN. La PAS preveía la participación de aliados estratégicos, como el Ministerio del Interior y de algunas ONG en calidad de acompañantes. Sin embargo, la poca participación de estos aliados externos en las decisiones del Pilar ha generado su progresiva desvinculación de la PAS pues no cuentan con voz ni voto sobre las decisiones que allí se toman y consideran que solo son convocados para ayudar en la evaluación de proyectos.

Dentro de las líneas de inversión acordadas para el desarrollo del PIVA, las comunidades beneficiarias han dado preferencia a los temas de “Planificación del territorio” (27%) y “Gobierno propio” (26%) en la implementación de los proyectos. En conjunto, estos temas abarcan el 53% de todos los recursos. Después vienen temas que han recibido una menor proporción de recursos: Mujer y Familia (10%); Alianza y cadenas de valor (9%); Fortalecimiento de capacidades (8%), Conocimientos y prácticas tradicionales (7%); Seguridad Alimentaria (7%) y Planes de Vida (6%).

Se concluye aquí que las actividades financiadas han contribuido a desarrollar algunas capacidades administrativas en las comunidades beneficiarias del PIVA, especialmente mediante la implementación de procedimientos operativos y administrativos que, teniendo en cuenta su novedad, se traducen en resultados satisfactorios de manejo y ejecución de recursos. En el caso de los dos proyectos indígenas visitados por la misión de evaluación en Puerto Leguízamo y San José del Fragua, los líderes de las organizaciones Tandachiridu y ACILAPP, quienes participaron en la primera convocatoria, fueron francos al comunicar que a pesar de la buena voluntad de los técnicos del FPN para explicar los procedimientos administrativos requeridos para la elaboración de los

³² Decreto 3012 de 2005, por el cual se crea la Mesa Regional Amazónica para los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana y se dictan otras disposiciones.

contratos, en ambos casos decidieron contratar servicios contables y de administración con profesionales técnicos de la región. No obstante, en el caso de ACILAPP, en marzo de 2020 aún no habían podido cerrar el contrato por problemas de adquisición de equipos no acordada en los términos del contrato. Las presentaciones de los 10 proyectos de la primera convocatoria en la MRA de marzo de este año traslucieron algunos problemas del mismo corte, lo que no obsta para reconocer que los líderes de las organizaciones hoy cuentan con una mayor claridad sobre la administración/ejecución adecuada de recursos.

Sin embargo, también cabe preguntarse cómo las acciones desarrolladas contribuyen a promover condiciones favorables en relación a la estructuración del puente REDD+ con los pueblos indígenas. La acción climática en general, y REDD+ en particular, requiere de la combinación de estrategias tangibles no solo en el mantenimiento e incremento de las áreas forestales y del carbono almacenado, sino en la mejora de los servicios ambientales (incluida la biodiversidad), los medios de vida y el desarrollo económico. Si bien el componente participativo de las organizaciones indígenas es importante para respaldar la exigibilidad de los derechos que asisten a los indígenas en la entrada de REDD+, también se necesitan acciones para involucrar a los sectores público y privado dentro de enfoques jurisdiccionales más amplios que los de la territorialidad indígena para promover un desarrollo rural bajo en emisiones.

3.2. EFICACIA –con énfasis en Inversiones en la Distribución de Beneficios del Programa REM

EFICACIA

La mayor parte de las metas establecidas en el Marco Lógico se han ido cumpliendo de manera congruente con el nivel de implementación del programa y algunas ya fueron completamente alcanzadas.

A fecha de corte del presente informe, sin embargo, algunos componentes presentan retrasos, así como la ejecución financiera del Programa, lo que seguramente supondrá la necesidad de realizar ajustes en las mismas y tiempos adicionales para el cumplimiento de los resultados establecidos en el Acuerdo Separado. El análisis de estos retrasos se deben poner en contexto y deben tener en cuenta la enorme tarea que significa combatir la deforestación, en un complejo contexto territorial, institucional, socio económico, cultural e histórico como ha sido descrito para la región amazónica colombiana, así como por el proceso de aprendizaje que ha significado la implementación de una iniciativa novedosa en su concepción, diseño operativo y el monto de los recursos involucrados, que han obligado al Programa REM VA y a la UER a adaptarse de manera permanente a las circunstancias cambiantes que han rodeado su ejecución.

Los componentes que presentan un menor grado de avance están vinculados a los pilares 1, 3 y 4, que suponen intervenciones directas en terreno con las organizaciones y comunidades campesinas e indígenas, cuyo proceso de aprestamiento tomó buena parte de la primera fase de implementación del Programa. Asimismo, algunos de los resultados del pilar 3, como el número de familias campesinas beneficiadas por actividades agroambientales (al menos 12.000 familias), alcanzó un cumplimiento del 23% (sobre el total del presupuesto de referencia de USD 123 millones), también a la espera de un sustancial incremento en 2020 gracias al inicio de la implementación de los Instrumentos Financieros Verdes con el Banco Agrario y del Incentivo Forestal Amazónico (IFA) a través de las CAR, el cofinanciamiento de proyectos agroambientales con Colombia Sostenible, y la formalización de predios con la ANT en el marco del Pilar 2, y el esfuerzo adicional de completar el Inventario Nacional Forestal en la Amazonía con IDEAM, fundamentales para el favorecimiento de la inversión a nivel local. Adicionalmente, esta meta nuevamente será afectada por la crisis sanitaria global que ha limitado la continuidad de actividades en campo, por lo que sería útil ajustarla a la situación actual.

Ahora bien, entre las medidas que se espera impactarán positivamente la gestión del Programa REM VA en 2020 y 2021, se deben señalar como promisorias las proyecciones de implementación de los Instrumentos Financieros Verdes con el Banco Agrario, el escalamiento del Incentivo Forestal Amazónico a través de las CAR,

El resultado esperado de 12.500 hectáreas con intervenciones agroambientales productivas alcanzó una implementación del 27%, al que se sumarán durante 2020 el inicio de nuevos proyectos y la inclusión de las hectáreas en sistemas silvopastoriles, cuya metodología de medición se encuentra en revisión.

El último reporte de seguimiento correspondiente al 2019 no muestra ninguna inversión en cadenas productivas a partir de acuerdos con el sector privado. Sin embargo, al momento de las visitas de campo de la misión, se pudo constatar el inicio de las inversiones en las cadenas productivas de PFMN, caucho, y durante 2020 también se espera iniciar las cadenas de carne y leche.

Los créditos blandos y la eventual laxitud para el cumplimiento de sus compromisos ambientales por parte de ellos beneficiarios, sumado a las limitadas capacidades de monitoreo y control por parte de las instituciones locales, presentan un riesgo de terminar fomentando la ganadería de potrero, con los ya conocidos impactos sobre los ecosistemas amazónicos.

El Pilar 3 Agroambiental debería aprovechar los avances alcanzados por el proyecto de recuperación de semillas, incorporando en las actividades de seguridad alimentaria con campesinos algunos de los cultivos de la chagra indígena, adaptados a las condiciones agroambientales de la amazonia y construir en los territorios verdaderos procesos de diálogo de saberes.

El PIVA muestra a diciembre de 2019 10 proyectos ya finalizados (1ª convocatoria) y 26 en proceso de desarrollo ejecutados en gran proporción por las propias organizaciones indígenas, para un total de 17.010 familias beneficiadas por el programa. Los retrasos en el avance de la segunda convocatoria se debieron a decisiones judiciales relacionadas con la Consulta Previa de la Sentencia T-063 de 2019, lo que no impidió el avance de los proyectos de la 1ª convocatoria y dejó lecciones aprendidas sobre la divulgación, los procesos de contratación y la complejidad para su implementación en el territorio, para lo que fue contratada una sistematización de esa primera experiencia.

Aunque la distribución definida en el Acuerdo Separado tiene un buen balance entre Pilares, el modelo es un poco rígido para operar un programa con enfoque estratégico. En principio, las condiciones habilitantes tienen unos tiempos necesarios y un peso operacional mayor, que el resto de los Pilares durante la primera fase de implementación: el convenio con IDEAM para el montaje del Sistema de Monitoreo, la planificación estratégica para el abordaje regional del problema de la deforestación, el fortalecimiento de la investigación a través del SINCHI para establecer los márgenes de resiliencia de la biodiversidad, etc.

EFICACIA

En tal sentido, el Programa aún requiere importantes recursos para el desarrollo y gestión de proyectos a nivel de campo. Además, la distribución por pilares o sectores requieren de una sincronía entre estos, para ejecutar operaciones intersectoriales e interdisciplinarias, lo que supone un desafío para la UER que espera alcanzar mayores niveles de articulación y sinergia a partir del diseño y operación de los NDF como articuladores de la intervención.

La metodología de convocatoria pública no permite crear condiciones de sinergia entre proyectos para una región tan extensa, por lo que se deben minimizar los riesgos de dispersión de los recursos, para lo cual se pueden pensar convocatorias sobre objetivos más específicos de orden subregional o ecosistémico (por ejemplo, microcuencas).

En cuanto a la eficacia de las inversiones y su atención a las necesidades de las comunidades locales (asociaciones campesinas y organizaciones de los pueblos indígenas), existen comunidades indígenas con una problemática socioeconómica muy similar a la de los campesinos, y diferentes expectativas entre sectores como los ganaderos y madereros, que generan problemas comunes, pero con intereses diferentes. Y aunque, las inversiones responden a las demandas de la comunidad, es importante aparejar sus intereses con los objetivos generales del programa.

Está claro que los acuerdos de “no deforestación” no son suficientes para garantizar la estabilidad ecosistema de las zonas intervenidas, pero constituyen un importante avance en la dirección correcta. Sin embargo, es necesario profundizar en variables de orden cultural, que ayuden a la comprensión de la dinámica ecológica y conduzcan a la autorregulación social en el uso de los recursos naturales.

El desarrollo de los NDF debe valorar de manera cuidadosa el montaje de una capacidad industrial para la transformación de la madera que requiere la construcción, habilitación y/o mantenimiento de vías de penetración (como en el caso del sur del Guaviare), que son al mismo tiempo uno de los motores de la deforestación en la Amazonia, además de la provisión de energía eléctrica a partir de combustibles fósiles.

El fortalecimiento de instituciones como el IDEAM que garantizan la generación de información oportuna y de alta calidad científica para la toma de decisiones, es tan estratégica como el fortalecimiento del instituto SINCHI para el conocimiento y monitoreo de la pérdida de biodiversidad en la región, como por ejemplo, estudios e intervenciones sobre la dinámica de la deforestación relacionada con la sedimentación de los ríos y ésta con la degradación de la fauna ictiológica (fuente de soberanía alimentaria de las comunidades locales) y terrestre (los agricultores de la selva).

La conectividad virtual debe considerarse como una alternativa para el desarrollo regional, fundamental por las distancias y la marginalidad en la viven las comunidades rurales, para lo cual existen alternativas de conectividad y sistemas de “última milla” de alta capacidad como WI-MAX (Worldwide Interoperability for Microwave Access), para implementar modelos educativos y de salud a distancia.

Se concluye que efectivamente el Pago por Resultados, es un esquema muy potente por la amplitud del rango de inversión para operar en regiones y problemáticas complejas como la Amazonía, aunque con las rigideces propias de intervenciones tradicionales de financiación de proyectos con una débil articulación a nivel de paisaje. En este esquema, el pago por resultados debe tener consecuencias concretas en torno a la disminución de las emisiones, de manera que la sostenibilidad de las operaciones tiene incidencia directa en el valor del pago. En este caso, la sostenibilidad paga, de allí la importancia de sacrificar los clásicos criterios de cobertura y tiempo, por el desarrollo de condiciones habilitantes en las comunidades que garanticen el empoderamiento de sus procesos.

En relación con la reducción del presupuesto total del Programa, ésta no tuvo consecuencias importantes. El cumplimiento de las Metas de acuerdo con los indicadores establecidos, aunque tienen retrasos, los avances conseguidos han sido bastante importantes en las condiciones regionales de operación. Sin embargo, es necesario el fortalecimiento de las capacidades de la UER, ya previsto parcialmente para el 2020, además de resolver las demoras administrativas en los trámites de No Objeción y procedimientos locales.

Existen diferentes productos a nivel de fortalecimiento institucional muy relevantes siempre que esos productos sean perdurables. Una vez el programa concluya, entidades como las CAR y los municipios no cuentan con recursos para mantener las inversiones en los proyectos implementados, la nómina adicionada de extensionistas, ni tampoco se tiene registro de que hayan iniciado una gestión para garantizarlos. No obstante, los Planes de Extensión Agropecuaria (PDEA), que serán implementados a través de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA), previstas en el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), contribuirán a su sostenibilidad.

3.2.1. P.D.E. 2.1

La distribución de beneficios lograda hasta el momento corresponde a lo esperado en esta etapa de desarrollo del Programa y es eficaz para cumplir con sus objetivos (generar beneficios locales (directos e indirectos) y promover “Condiciones favorables & Políticas relacionadas” para la reducción de emisiones de deforestación)?

3.2.1.1. *El enfoque Stock and Flow*

El enfoque Stock and Flow nace como un aporte al estudio y diseño de políticas públicas dirigidas a la conservación de la liquidez fiscal de los Estados en épocas de crisis. En este caso, el enfoque es aplicado a la conservación de los stocks forestales de la biosfera, a través de incentivos que reduzcan las emisiones asociadas a la deforestación (flujos) y desarrollen actividades que protejan los bosques existentes (stock).

Fundamentalmente, el enfoque consiste en la administración de los flujos relacionados con unos stocks previamente identificados en un periodo de tiempo determinado (no es histórico). De manera que, para mantener un stock constante, se requiere no solo controlar los flujos de salida, sino de mantener la misma dinámica, sobre los flujos de ingreso.

El esquema aplicado a un modelo de administración de bosques con intervención antrópica activa, busca un equilibrio entre la deforestación y la reforestación, con el fin de reducir la degradación de los stocks forestales identificados. En la actualidad, el componente de flujo está orientado a la implementación de actividades para controlar los motores de deforestación activa en el llamado “Arco de deforestación” de la Amazonía, mientras que la apuesta por aumentar los Stocks (reforestación/restauración) es mucho más débil o casi inexistente.

El control a la reducción de los stocks forestales, son la base para la liquidación del pago por resultados, que se realiza a través de una distribución de beneficios hacia las comunidades locales que derivan ingresos directos e indirectos del bosque, con el fin de transformar sus malas prácticas productivas en otras más amigables con el medio ambiente, bajo “acuerdos de no deforestación”.

En este sentido, el programa tiene un amplio rango de opciones para la inversión de los beneficios. En primer lugar, no establece ningún límite geográfico, diferente al de bioma amazónico y por debajo de los 500 msnm; en segundo lugar, no define los grupos poblacionales beneficiarios, aunque entrega unas directrices claras en cuanto al enfoque agroforestal y silvopastoril.

Los criterios acordados por las partes para definir el área de trabajo por debajo de los 500 msnm, atienden a la localización de las emisiones que se pretende reducir, lo que no considera la importancia y el carácter sistémico del piedemonte (hotspot³³ de biodiversidad)³⁴, y conlleva a la exclusión de áreas que juegan un papel clave en el funcionamiento general de los ecosistemas; en segundo lugar, se sustraen los dos principales corredores biológicos de la cuenca amazónica (ríos

³³ CEPF (Critical Ecosystem Partnership Fund), 2015, Perfil de Ecosistema: Hotspot de Biodiversidad de los Andes Tropicales

³⁴ El piedemonte, en la confluencia de la cordillera de los Andes y la cuenca amazónica, en términos biogeográficos, abarca desde el suroccidente de Colombia hasta el sur de Perú y Bolivia.

Putumayo y Caquetá) y, por último, se renuncia a la implementación de proyectos que incrementen la oferta forestal como una estrategia para incrementar los stocks a través de flujos de ingreso.

Se debería considerar, si en realidad tiene más rentabilidad la explotación de madera que las rentas derivadas de los servicios ecosistémicos en áreas restauradas con especies arbóreas. La hipótesis es que, con el aumento de los stocks, la contabilidad debe arrojar un superávit, obteniendo un pago por resultados que podría apalancar proyectos de reforestación comercial con pequeños productores, e incluso podrían, con fuentes derivadas de bonos de carbono, obtener rentas importantes a mediano y largo plazo.

De otro lado, la división entre población indígena y campesina en muchos espacios regionales deja de considerar que existen frentes de deforestación que no tienen tradición maderera, en los que el pago por resultados podría ser pago por conservación (evitando la llamada “civilización” de tierras) y en zonas indígenas que tienen dinámicas de tumba y quema, se podrían apoyar proyectos agroambientales.

Lo logros conseguidos tienen mérito por ser el primer proyecto en trabajar con este esquema y son importantes, tanto por el avance en las condiciones habilitantes como la experiencia ganada en el proceso de distribución de los beneficios. Cabe destacar el convenio con el IDEAM, cuyos avances le permiten al país contar con un sistema de información ajustado a los estándares de la CMUNCC, en condiciones de garantizar la información y certificar la veracidad de ésta, frente a la comunidad internacional.

Sin embargo, en relación con la gestión de la información producida por REM VA, llama la atención que las fichas utilizadas para la caracterización de beneficiarios, hayan sido desarrolladas independientemente por cada una de las instituciones involucradas, UER/IDEAM, SINCHI e incluso terceros implementadores como ONF Andina, quienes se han visto obligados a diseñar sus propios instrumentos de recolección. Se trata de un tema muy sensible puesto que es la base para la asignación de recursos y planificación predial que permite la implementación de medidas de transformación de los sistemas productivos, vinculados a compromisos de conservación, cuyo monitoreo es crucial para probar el mantenimiento de los stocks forestales a nivel de finca y mantener el apoyo técnico y financiero del programa.

Es entendible que las fichas de información o caracterización predial contengan información sensible sobre el tamaño real de la propiedad, composición familiar, y activos como cultivos, semovientes, etc., en regiones caracterizadas por la histórica desconfianza hacia las instituciones y el temor a la incorporación a la legalidad y sus implicaciones impositivas, lo que dio lugar a la suscripción de acuerdos de confidencialidad entre la institución y los beneficiarios, como en el caso del SINCHI³⁵. Sin embargo, eso no justifica la situación descrita, sobre todo porque imposibilita o dificulta la toma de decisiones oportunas en cabeza de la UER.

En el caso de los sistemas de georreferenciación, que son la base para el monitoreo de los cambios en el uso del suelo a nivel del territorio, pero sobre todo a nivel de predio, el SINCHI utiliza software comercial, mientras que las demás instituciones utilizan software libre, una condición

³⁵ Estos acuerdos de confidencialidad se suponen suscritos al amparo de la Ley 1581 de 2012 de Habeas Data y su Decreto Reglamentario 1377 de 2013.

clave para su interoperabilidad, compatibilización de la información, eventual réplica y adopción por terceros con capacidades presupuestales y técnicas limitadas como las administraciones departamentales y municipales, o para su aplicación por organizaciones de la sociedad civil.

Se ha propuesto y dado inicio al traslado de esta información al SIAC bajo la administración del MADS, lo que supone no solamente ser depositarios de la información predial sino su permanente actualización y monitoreo para alimentar la toma de decisiones de los órganos competentes y del propio programa REM VA, para lo cual se requerirían recursos adicionales y una capacidad técnica especializada en cabeza del SIAC.

La construcción de una Registro Regional Amazónico de Acuerdos de Conservación, pieza clave en la planificación de las intervenciones y la gestión de los recursos en el marco del mandato ante la CMUNCC, debe articularse al MRV (Medición, Revisión y Verificación).

3.2.1.2. La distribución de beneficios y la promoción de condiciones favorables

En Colombia, el esquema de pago por resultados aprovecha de manera apropiada la flexibilidad del modelo. Sin embargo, su implementación es bastante conservadora y ceñida a tradicionales principios operativos de la cooperación. Por ejemplo, el componente de “condiciones habilitantes”, es bastante novedoso y subutilizado. Existe una marcada tendencia a atacar los síntomas de los problemas y no las causas. Por esta razón la inversión en sistemas de planificación siempre se verá como un gasto más que como una inversión. Igual cosa ocurre con el fortalecimiento institucional en torno a la gobernanza en los niveles territoriales regional y local, que son inversiones que el Estado debería estar cubriendo, y cuando se las apoya de manera decidida, se transmite la sensación de que se quitan recursos a las actividades de implementación.

Pero en realidad, el rezago es tan grande en la capacidad de organización y gerencia crítica de las instituciones civiles y gubernamentales en esos niveles de la gestión pública, que todo esfuerzo en ese sentido resulta insuficiente.

Por ejemplo, el componente sectorial (Pilar 2) debió ser soporte de toda la construcción conceptual, metodológica y operativa del programa REM VA. Sin embargo, en vez de precederlos, avanzó en paralelo a los demás componentes hasta la formulación del MOTRA, un modelo de planificación que debe servir de guía al propio gobierno nacional, las entidades territoriales y organizaciones de la sociedad civil interesadas o con responsabilidad en la planificación del desarrollo. En efecto, ha permitido establecer lineamientos esenciales para la actualización de los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) en los municipios con mayor deforestación a través de un apoyo directo a los gobiernos locales y la preparación de fichas municipales que orienten a los nuevos mandatarios en el proceso de actualización.

Otras expresiones del soporte conceptual y metodológico proporcionado por el Pilar 2, se refiere a los avances en materia de Evaluación Ambiental Estratégica y Zonificación Ambiental, que permitan la incorporación de la dimensión ambiental en las políticas, planes, programas y proyectos de inversión sectoriales de modo que se asegure la conservación de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos que brinda la Amazonía, así como avanzar en la definición de la frontera agropecuaria, como parte de los compromisos del Acuerdo de Paz.

Tal como ha sido mencionado, el mayor logro en desarrollo institucional de la región, ha sido la creación de la Región Administrativa y de Planificación RAP, para la que la EAER y el MOTRA serán sus principales hojas de ruta.

Sin embargo, a juicio de los propios responsables institucionales del MADS en materia de OT, el MOTRA carece de “dientes” para ser incorporado de manera vinculante a los procesos de ordenamiento y planificación territoriales, por lo que requiere, de parte del programa REM VA, de un arduo proceso de socialización, sensibilización y negociación en los acuerdos con las autoridades locales, para que sea incorporado como referente en los nuevos planes de desarrollo departamental, municipal y de acción de las CAR, actualmente en suspenso por la crisis sanitaria global.

De otra parte, la formación de una masa crítica es el único camino para aprovechar la información producida. Por esta razón, el fortalecimiento institucional para el conocimiento y seguimiento de las dinámicas ecosistémicas debe ir de la mano del fortalecimiento de un sistema de educación formal y no formal que aproveche esa información para diseñar mejores programas y proyectos productivos y de equipamiento público, aparejados a las realidades ambientales.

En cuanto a la distribución en los componentes de implementación o financiación de proyectos, debe considerarse el hecho de que no son inversiones a fondo perdido como en los proyectos de la cooperación tradicional. En este esquema, el pago debe tener consecuencias concretas en torno al objetivo de la disminución de las emisiones, de manera que aquí, la sostenibilidad de las operaciones tiene incidencia directa en el pago. En este caso, la sostenibilidad paga. De allí la importancia de sacrificar los clásicos criterios de cobertura y tiempo, por el desarrollo de condiciones habilitantes en las comunidades que garanticen el empoderamiento de sus procesos, privilegiando la formación del recurso humano en una mayor proporción y creando las condiciones operacionales para que ese recurso humano consiga los objetivos de desarrollo sostenible.

De la misma manera, además de los proyectos de reconversión ganadera, se debería pensar también en la promoción de proyectos alternativos con especies menores de alto rendimiento, con menos impactos sobre los suelos y los bosques y beneficios adicionales en materia de seguridad alimentaria para las comunidades.

Finalmente, el peso relativo que tienen los planes para mejorar la gobernanza forestal, como una estrategia para el aprovechamiento sostenible de este recurso en la región, tiene mérito propio. Sin embargo, preocupa la importancia que se otorga a su aprovechamiento comercial en un sistema de gobernanza forestal para la región. Para la conservación de los bosques amazónicos, en la medida que dependen más de su dinámica ecológica que de sus propios suelos (ciclo de nutrientes), deben tener prelación el “pago por conservación” de sus servicios ecosistémicos que por la comercialización de sus bosques.

Una iniciativa que debe destacarse es el proyecto de “Escuela de selva” y el fortalecimiento institucional para el control y vigilancia de explotación forestal ilícita, pero preocupa el montaje de una capacidad industrial para la transformación de la madera, como componente fundamental de los núcleos de Desarrollo Forestal, que requieren la construcción, habilitación y/o mantenimiento de vías de penetración (como en el caso del sur del Guaviare), que son al mismo tiempo uno de los motores de la deforestación en la Amazonia, además de la provisión de energía eléctrica a partir

de combustibles fósiles. De otro lado, los cálculos de los períodos de reposición natural de las especies forestales (20-25 años), pareciera insuficiente, sobre todo si la semilla de las especies explotadas y los animales que la distribuyen y cultivan tienden a desaparecer y, en consecuencia, la resiliencia general del ecosistema también disminuye, por lo que actividades complementarias de reforestación o regeneración asistida deben ser un componente importante dentro del esquema de mantenimiento y ampliación de los stocks forestales.

En el caso del PIVA, el esquema REM funciona por un mecanismo de compensación a la conservación de los bosques en sus territorios y no por reducción de emisiones. A pesar de que lo establecido en el documento PIVA en cuanto a la aceptación de las condiciones del REM para las comunidades indígenas y la definición de líneas de inversión, los beneficiarios no cesan de manifestar una cierta insatisfacción con el hecho de que el PIVA reciba un porcentaje de recursos menor al del Pilar 3 Agroambiental. La inconformidad de las organizaciones indígenas plantea como argumento principal que fue la existencia del stock, es decir los altos niveles de conservación de diversidad biológica y sistémica que coinciden con las áreas de ocupación indígena, lo que permitió en un primer lugar que Colombia fuese considerado como un *Early Mover* en materia de reducción de emisiones y políticas de cambio climático.

3.2.2. P.D.E. 2.2

¿Los avances en los indicadores de resultado del Marco Lógico corresponden a lo esperado en esta etapa de desarrollo del Programa? Si no, ¿Cuáles son las razones por la falta de progreso? ¿Y cuáles han sido los factores de éxito?

3.2.2.1. El avance en los indicadores del programa

El Marco Lógico establece los indicadores del Programa, y el PTG define las metas de algunos indicadores que no estaban especificadas en el Acuerdo Separado. Los indicadores se clasifican en asociados a la Meta Superior del Programa y a las metas y los resultados de implementación.

Meta Superior del Programa

| Reducir las emisiones provenientes de la deforestación en la región de Amazonía Colombiana | | | | | |
|--|--|--------------------------------|------------|----------|--|
| Cod. | Indicador | Meta | Avance | % Avance | Observaciones |
| MS 1 | Reducción de emisiones por deforestación remuneradas por REM | 18 millones TCO ₂ e | 17.466.063 | 97% | El indicador ya finalizó su cumplimiento. Más información en: http://renare.siac.gov.co |

Fuente: REM Visión Amazonía (2020). Informe Semestral con corte a 31.12.2019

Colombia presentó su primer Nivel de Referencia de las Emisiones Forestales (NREF)³⁶ para el bioma amazónico para la evaluación técnica de la CMNUCC en 2014. El valor del NREF evaluado fue de 51,612,072.9 t de CO₂eq por año y aplica para medir resultados por reducción de emisiones por deforestación para el período 2013-2017. Medido con respecto a este valor, Colombia también presentó dos reportes de resultados a la CMNUCC. El primero, para el periodo 2013-2014, resultados que

³⁶ Forest Reference Emission Level (FREL) por sus siglas en inglés

equivalen a reducciones de emisiones de 13,544,112.3 t CO₂ eq para 2013 y 15,439,415.1 t CO₂ eq para 2014. Estos resultados están siendo parcialmente remunerados por Alemania, Noruega y Reino Unido en el marco de REM, y están publicados en la plataforma REDD Infohub de la CMNUCC. Asimismo, Colombia informó en diciembre de 2018 los resultados para el período 2015–2016 (REDD + Anexo técnico BUR2), calculados contra el NREF, lo que equivale a reducciones de emisiones de 19.365.885 t CO₂ eq para 2015 y 12.109.049 t CO₂ eq para 2016. Los expertos de la CMNUCC evaluaron estos resultados, a partir de los cuales se espera recibir los recursos del PBR del GCF³⁷.

El cumplimiento de estas metas es bastante importante, aunque aún es muy prematuro la evaluación de impacto debido a lo incipiente de la mayoría de los procesos productivos y de fortalecimiento de la gobernanza forestal para determinar si la reducción de emisiones experimentada durante 2018 y que probablemente resulte en 2019 (tal como ya ha sido señalado sobre la base de informaciones no oficiales), corresponden, aunque sea de manera parcial, a las acciones implementadas por el Programa en los tres años precedentes.

Metas de Implementación del Programa

| Metas de Implementación del Programa: | | | | | |
|---|---|----------------------------|-----------|----------|--|
| Generar beneficios múltiples para los actores locales (p.ej. comunidades locales, grupos indígenas) | | | | | |
| Cod. | Indicador | Meta | Avance | % Avance | Observaciones |
| MI 1 | Porcentaje de recursos REM ejecutados en acciones a nivel local | 60% | 42% | 70% | El 42% de los recursos ejecutados beneficiaron directamente a indígenas y a campesinos. El 78% de la inversión local está dirigida a reducir la deforestación (flow) y el 22% a la conservación de bosques (stock). En la inversión planificada de los 4 PID se estima una inversión local del 65% |
| MI 2 | Familias campesinas beneficiarias del Programa | Al menos 14.500 familias | 3.201 | 22% | En 2020 se proyecta un incremento importante en el número de beneficiarios gracias al inicio de la implementación de los instrumentos financieros verdes y del incentivo forestal amazónica (IFA) |
| MI 3 | Familias indígenas beneficiarias del Programa | Al menos 11.000 Familias | 6.428 | 58% | Se han beneficiado 6428 familias, en los 10 proyectos de la primera convocatoria. Con la segunda y tercera convocatoria el número de familias se incrementará sustancialmente |
| MI 4 | Superficie con acuerdos de conservación de bosque | Al menos 200.000 hectáreas | 98.163 | 49% | En 2020 se proyecta un incremento importante en el número de beneficiarios gracias al inicio de la implementación de los instrumentos financieros verdes y del Incentivo Forestal Amazónica (IFA) |
| MI 5 | Superficie de territorios indígenas beneficiadas | ≥ 14.000.000 hectáreas | 6.507.407 | 46% | Se han beneficiado 6.507.407 hectáreas de territorios indígenas, en los 10 proyectos de la primera convocatoria. El Programa superará ampliamente la meta con la segunda y tercera convocatoria del PIVA |

Fuente: REM Visión Amazonía (2020). Informe Semestral con corte a 31.12.2019

³⁷ Segundo informe anual Programa Visión Amazonía.

Resultados de Implementación del Programa

Resultado 1. Capacidad del MADS, del Mecanismo Financiero y de las implementadoras fortalecida para la operación efectiva y eficiente de la Visión Amazonía/REDD+/sistema de pagos por resultados en la Amazonía

| Cód. | Indicadores | Meta | Avance | % Avance | Observaciones |
|-------|--|---|--------|----------|--|
| RI 1a | Unidad de ejecución del Proyecto REM adecuada para su operatividad conformada | 100% en funcionamiento | 100% | 100% | La UER está funcionando de manera completa, conforme al Plan de Trabajo Global PTG, el Manual Operativo del Programa y a lo acordado con KfW. |
| RI 1b | Información sobre salvaguardas presentada anualmente y públicamente | Información disponible en el resumen de información de salvaguardas | 100% | 100% | La información sobre salvaguardas se ha generado conforme a lo acordado con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. https://bit.ly/3asSoz1 |
| RI 1c | Contabilidad de reducción de emisiones de dióxido de carbono establecida y en funcionamiento | Informes anuales de contabilidad de reducción de emisiones de dióxido de carbono | 100% | 100% | El avance en la contabilidad nacional de emisiones reducidas y en particular las de REM Visión Amazonía está disponible en el siguiente enlace: http://renare.siac.gov.co |
| RI 1d | Programa Visión Amazonía difundido en la región | Al menos 6 eventos de difusión y consulta (multistakeholder) y 4 reuniones anuales del Foro de Diálogo de Visión Amazonía | 100% | 100% | Los Foros de Diálogo de Visión Amazonía son organizados directamente por el Programa con el fin de dar a conocer los avances y resultados. Por su parte, los eventos de difusión y consulta son organizados por el Programa y/o por otras entidades para visibilizar las actividades del Programa y su interacción con procesos y proyectos. |

Fuente: REM Visión Amazonía (2020). Informe Semestral con corte a 31.12.2019

Como puede verse en la tabla anterior, el reporte de cumplimiento para el R1 ya alcanzó el 100% en todos sus componentes.

En términos generales la estructura operativa del Programa fue bien concebida, pero se han presentado algunos problemas en la gestión administrativa por la baja capacidad administrativa y financiera de las EI, que ha obligado a la revisión de los procedimientos, adecuándolos a las condiciones en las que hay que operar en la región. Un problema histórico que han tenido la mayoría de los proyectos nacionales y de cooperación, y que se van superando al ritmo que los encargados de la administración van desarrollando opciones creativas para la legalización de recursos operacionales. Lo importante es conseguir que la gestión administrativa se convierta en parte del proceso de implementación y no en una especie de auditoría permanente.

Sin embargo, como se verá en detalle en el siguiente capítulo, es necesario el fortalecimiento de las capacidades de la UER, ya previsto parcialmente para el 2020, además de resolver las demoras administrativas en los trámites cotidianos para el buen y oportuno desempeño de las

actividades del equipo técnico cuando debe desplazarse a la región. En caso de una ampliación del programa o una segunda fase, se recomendaría incrementar la capacidad operativa en las capitales departamentales, en lo posible con un apoyo logístico (oficina y movilidad), que les permita a los equipos en campo estar en contacto permanente con la dinámica de los proyectos y el acontecer regional.

Resultado 2: Gobernanza forestal y territorial implementada y consolidada

| Cod. | Indicador | Meta | Avance | % Avance | Observaciones |
|-------|---|--|--------|----------|---|
| RI 2a | Superficie bajo ordenación territorial u forestal de manera incluyente y transparente conforme a la normativa vigente | ≥ 2,25 millones de nuevas ha | 0 | 0% | En 2020 se iniciará la formulación de los Planes de Ordenación Forestal (POF) actualmente en proceso de convocatoria: POF de Guaviare, 706.000 has; POF Mecaya-Sencella en Putumayo, 455.229 has; POF Siare-Itiviare en Mapiripán, Meta, 330.542 has, y POF Tarapacá en Amazonas, 425.471.11 has. |
| RI 2b | Pactos intersectoriales por la Madera Legal | Al menos 4 pactos | 2 | 50% | Se firmaron los acuerdos departamentales por la madera legal de Caquetá y Amazonas, con la participación de empresas, asociaciones e instituciones relacionadas con el sector maderero. |
| RI 2c | Operativos adicionales al año de control de deforestación en la región | Al menos 4 operativos adicionales | 114 | 100% | Gracias al Programa se han financiado profesionales para control y vigilancia de las CAR y se ha incrementado sustancialmente el número de operativos y la gestión de las CAR como autoridad ambiental en el control de la deforestación. |
| RI 2d | Mesas departamentales de gobernanza forestal con representatividad amplia | 2 mesas departamentales de gobernanza forestal en funcionamiento | 2 | 100% | Guaviare y Caquetá, y para 2020 se está promoviendo la conformación de la Mesa Forestal del departamento del Meta. |

Fuente: REM Visión Amazonía (2020). Informe Semestral con corte a 31.12.2019

Este resultado está a cargo del Pilar 1 de Gobernanza Forestal, que fue concebido para implementar un modelo de Desarrollo soportado en los recursos forestales de la región (economía forestal) como estrategia para conseguir el cierre de la frontera agrícola, y remover las emisiones de GEI provenientes del proceso de colonización basado en la tumba y quema para el establecimiento de cultivos y potreros.

Con la idea de promover una economía forestal basada en los bienes y servicios de los bosques, se planificaron 4 núcleos de manejo forestal sostenible considerados como Unidades Forestales Comunitarias administradas por la comunidad local para desarrollar cadenas de valor con productos forestales maderables y no maderables, y la transformación de áreas agrícolas de alto impacto, en sistemas de producción bajos en carbono. Este enfoque implica la combinación de

estrategias entre la gestión forestal y el desarrollo de sistemas agrícolas sostenibles, incluyendo el ecoturismo.

Este Pilar participó con el 16,6% de los recursos aprobados, es decir 10.069.810 USD (PID I, II y III). De esto, se ha apropiado el 44% de los recursos, a través de la firma de convenios y sub-acuerdos con instituciones como ONF Andina, WWF y las Corporaciones Autónomas Regionales (Corpoamazonia, Cormacarena y CDA) para promover de forma efectiva las diferentes actividades en territorio:

- CDA, desarrollar acciones coordinadas para el Mejoramiento de la Gobernanza Forestal
- CORPOAMAZONIA, adelantar procesos de ordenación forestal, acciones de control y vigilancia, y fortalecimiento institucional
- CORMACARENA, fortalecimiento de capacidades para el monitoreo de la deforestación a nivel regional
- ONF ANDINA, formular planes de manejo forestal y fortalecimiento de capacidades de las Corporaciones Autónomas Regionales
- WWF, promoción de redes de vigías rurales para la prevención de incendios y capacitación de líderes rurales.
- PNN, implementar acciones de control y vigilancia en áreas de Parques Nacionales Naturales de la Región Amazónica sometidos a procesos de deforestación

Se avanzó en la conformación de 2 organizaciones con miras a asumir la empresarización de la actividad de manejo forestal sostenible a través de la organización Coagroltilla en Guaviare con apoyo de ONF Andina y la Asociación Forestal Orotuyo en Solano, Caquetá, con el Consorcio Orotuya, en el marco de la formulación de planes de aprovechamiento forestal. En el caso del Caquetá, se inició la formulación del Plan de Manejo Forestal Comunitario de Orotuya sobre 10.000 hectáreas que debería estar listo en marzo de 2019, incluyendo la primera Unidad de Corta Anual (UCA) de 300 has.

En el caso del Guaviare, a finales de 2019 Coagroltilla presentó a la CDA la primera fase del Plan de Manejo Forestal Comunitario Los Puertos (Puerto Polaco y Puerto Cubarro), elaborado por ONF Andina, sobre 8.239 ha. con unidades de corte de 220 hectáreas y rotaciones cada 25 años. Este proceso será precedido del otorgamiento de incentivos directos a sus usuarios a comienzos de 2020.

De manera simultánea, se firmó un contrato con la Universidad de la Amazonía para iniciar una estrategia de educación ambiental denominada “Escuela de Selva”, cuyo propósito inicial es capacitar a 600 líderes de Juntas de Acción Comunal de la zona de deforestación, pero se ha venido avanzando en acuerdos con la comunidad educativa para incluir el componente ambiental en el plan de estudio de las escuelas localizadas en la zona de influencia de los núcleos forestales. Una estrategia fundamental para el desarrollo de una cultura de selva que debería replicarse en las zonas de influencia del Pilar Agroambiental.

De acuerdo al plan de acción, se avanzó también en otro núcleo adicional en el municipio de Uribe, Meta. Espacio en donde se avanza de manera simultánea en la implementación del “Inventario forestal” en convenio con IDEAM y el Instituto Von Humboldt.

En relación con el componente de Control y Vigilancia, debe decirse que la capacidad instalada de las autoridades ambientales se ha visto fortalecida temporalmente con los recursos destinados por REM VA, que significó un aumento en los operativos de control y vigilancia, especialmente durante 2017 en el marco de las conocidas burbujas ambientales, que dieron lugar a 36 procesos sancionatorios en la jurisdicción Guaviare de la CDA.

En el Pilar 2 de Planificación y Desarrollo Sectorial, si bien forma parte del Resultado 2, no cuenta con un indicador establecido desde el Marco Lógico. Dicho Pilar avanzó en la constitución de la Región Administradora y de Planificación RAP Amazonía, una opción de ordenamiento territorial, planteado en la Constitución Política de 1991, como un paso previo a la creación de Entidad Territorial Regional, con autonomía política y administrativa. Se trata de un logro muy importante, pues durante 30 años no se había conseguido aunar la voluntad política necesaria para dar este importante paso en la institucionalidad de la región. La aprobación por parte del Senado de la República y las asambleas departamentales le confiere una garantía política administrativa para que el proceso continúe y se consolide.

La RAP se constituyó con la participación de cuatro de los seis departamentos de la región: Guaviare, Guainía, Caquetá y Putumayo y se espera que para el 2020 los departamentos de Vaupés y Amazonas se sumen a esta nueva institución.

El punto crítico para su sostenibilidad es la financiación, pero mientras esta institución ofrezca beneficios para los intereses de los departamentos, habrá voluntad política para mantenerla. Por esta razón, es muy importante que la institución planifique y gestione proyectos para cada departamento, así como iniciativas de interés regional.

El apoyo de REM VA en la formulación del Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonia Colombiana- MOTRA es el soporte conceptual para darle un norte a la gestión de esta nueva entidad, que ahora debe enfocarse en la construcción y gestión de un plan de acción que aproveche el interés de la comunidad internacional sobre la región y de otras fuentes nacionales diferente a las regalías mineras, como el impuesto al carbono para su implementación plena.

En páginas precedentes se han reseñado los avances de este componente en materia de actualización de los EOT en los municipios del arco de deforestación, de EAER y zonificación ambiental como soporte a las políticas sectoriales de transporte multimodal, comunicaciones y formalización de la propiedad rural, entre otros.

En relación con los esfuerzos en materia de desarrollo sectorial del transporte multimodal, se debería considerar el componente de conectividad virtual, una alternativa para el desarrollo regional, fundamental por las distancias y la marginalidad en la viven las comunidades rurales de la Amazonia. Se sugiere estudiar alternativas de conectividad a través del internet y sistemas de “última milla” de alta capacidad como WI-MAX (Worldwide Interoperability for Microwave Access), para implementar modelos educativos y de salud interactivos a distancia.

Resultado 3: Actividades agroambientales sostenibles consolidadas y ampliadas en las áreas de intervención

| Cod. | Indicador | Meta | Avance | % Avance | Observaciones |
|-------|---|---|--------|----------|---|
| R1 3a | Familias campesinas beneficiadas por actividades agroambientales | Al menos 12.000 familias | 2.744 | 23% | En 2020 se proyecta un incremento importante en el número de beneficiarios gracias al inicio de la implementación de los instrumentos financieros verdes y del incentivo forestal amazónica (IFA) |
| RI 3b | Superficie con intervenciones agroambientales productivas | Al menos 12.500 hectáreas | 3.408 | 27% | En 2020 se proyecta un incremento importante en el número de hectáreas, gracias al inicio de nuevos proyectos agroambientales. No se incluyen las hectáreas en sistemas silvopastoriles, ya que actualmente se está revisando la metodología de medición. En tal sentido la actual cifra reportada se encuentra subestimada |
| RI 3c | Instrumentos financieros verdes nuevos o modificados en implementación | 4 Instrumentos financieros verdes (créditos, préstamos, garantías, CIF, ICR, etc.) nuevos o modificados en implementación | 2 | 50% | Incentivo a la Transformación productiva hacia la Sostenibilidad ITPS, cuyo implementador es FINAGRO, y el Incentivo Financiero Verde IFV, con varias líneas de crédito, como resultado de una adaptación propuesta desde el Programa Visión Amazonía y que a la fecha de corte el convenio con el Banco Agrario se encuentra en proceso de firma |
| RI 3d | Porcentaje de recursos invertidos en cadenas productivas, movilizado como financiamiento a partir de acuerdos con el sector privado | Al menos 10% de recursos invertidos, movilizado como financiamiento a partir de acuerdos con el sector privado | 0 | 0% | El trabajo con cadenas iniciará en 2020 asociadas a los sistemas de sistema productivo (carne y leche, cacao, caucho, productos no forestales del bosque) |

Fuente: REM Visión Amazonía (2020). Informe Semestral con corte a 31.12.2019

El Resultado 3 está a cargo principalmente del Pilar 3 Desarrollo Agroambiental, el cual de las 14.500 familias programadas se alcanzaron a vincular 1.475 con proyectos productivos y 2.744 sumando las Alianzas productivas y la Extensión rural, y de 200.000 hectáreas programadas con acuerdos de no deforestación, se han realizado compromisos por 98.163 hectáreas.

Con respecto al área con establecimiento de cultivos, no tenemos una cifra clara que registre efectivamente las cantidades de hectáreas intervenidas por parte del Programa. Por ejemplo, el Informe semestral II de 2019, de marzo de 2020, reporta un total, para Caquetá y Guaviare, de 57.389 hectáreas en conservación como resultado de los proyectos agroambientales, más 29.304 de las Alianzas productivas, para un total de 86.693 has. Al mismo tiempo, se reportan 1.475 familias con proyectos productivos más 790 en Alianzas productivas, para un total de 2.265 familias beneficiarias (a las que se suman las familias beneficiarias de extensión rural para alcanzar la cifra de 2.744

citadas arriba), con 15.206 hectáreas intervenidas³⁸, cuando lo constatado en campo es de alrededor de 2 hectáreas por beneficiario/predio en los distintos arreglos.

Adicionalmente, no es muy alentadora la diferencia de los proyectos agroforestales, pues de las 15.206 hectáreas, 9.950 corresponden a ganadería bovina. Una proporción preocupante a favor de la ganadería, en razón al peso relativo que deberían tener los proyectos agroforestales.

Tabla 4. Familias beneficiadas, áreas con intervenciones agroambientales y con acuerdos de conservación

| Resumen familias beneficiadas, áreas con intervenciones agroambientales y con acuerdos de conservación REM Visión Amazonia + GEF Corazón de la Amazonia | | | |
|--|---|---|---------------|
| Familias beneficiadas | Áreas con intervenciones agroambientales (hectáreas) | Áreas con acuerdos de conservación (hectáreas) | |
| | Caquetá | Guaviare | Total |
| Familias beneficiadas | | | |
| Proyectos productivos | 1.062 | 413 | 1.475 |
| Alianzas productivas | 315 | 475 | 790 |
| Familias beneficiadas | 1.377 | 888 | 2.265 |
| Extensión rural | | | 569 |
| Total REM Visión Amazonia | | | 2.834 |
| GEF | | | 251 |
| Total familias beneficiadas | | | 3.085 |
| | | | |
| Áreas con intervenciones agroambientales (hectáreas) | Caquetá | Guaviare | Total |
| SAF Cacao y sachá inchi | 806 | 152 | 958 |
| SAF/frutales y seguridad alimentaria | | 88 | 88 |
| SAF Caucho | 340 | 50 | 390 |
| Sistemas Silvopastoriles SSP | 8.500 | 1.450 | 9.950 |
| Turismo rural | | 410 | 410 |
| Sub- Total | 9.646 | 2.150 | 11.796 |
| Extensión rural | 1.550 | 735 | 2.285 |
| Total REM Visión Amazonia | | | 14.081 |
| GEF | | | 1125 |
| Total áreas con intervenciones agroambientales (hectáreas) | | | 15.206 |

³⁸ Comunicación personal suministrada por el Coordinador del pilar durante la entrevista.

| Resumen familias beneficiadas, áreas con intervenciones agroambientales y con acuerdos de conservación REM Visión Amazonia + GEF Corazón de la Amazonia | | | |
|--|---|---|----------------|
| Familias beneficiadas | Áreas con intervenciones agroambientales (hectáreas) | Áreas con acuerdos de conservación (hectáreas) | |
| Total áreas con acuerdos de conservación (hectáreas) | Caquetá | Guaviare | Total |
| Proyectos productivos | 44.018 | 13.371 | 57.389 |
| Alianzas productivas | 19.972 | 9.332 | 29.304 |
| Sub- total | 63.990 | 22.703 | 86.693 |
| Extensión rural | 3.486 | 6.746 | 10.232 |
| Total REM Visión Amazonia | | | 96.925 |
| GEF | | | 6.874 |
| Total áreas con acuerdos de conservación (hectáreas) | | | 103.799 |

Fuente: comunicación personal, Coordinador Pilar 3

De todas maneras, además de la imperiosa necesidad de depurar las cifras, la diferencia con las metas del programa es bastante y deben ajustarse a los niveles que serán alcanzados ya que éstas se establecieron en el PTG en un momento en el que el programa contaba con una expectativa de recursos que, como ha sido indicado, ha sufrido un recorte de casi el 30%. También es claro que existen otras razones, como las demoras en el proceso de convocatoria y selección de propuestas y en general, el aprendizaje institucional ocurrido durante los primeros años del programa. De todas maneras, se trata de un logro significativo para las condiciones socio económicas de la región, que pone sobre la mesa la necesidad de trabajar fuertemente en una estrategia de up-scaling que permita amplificar sus buenos resultados en ambos sentidos, tanto verticalmente (a nivel de las instituciones) como horizontalmente (a nivel de los territorios).

Luego de una primera etapa con dificultades operativas tanto para las convocatorias como para la firma de convenios y contratación en general, debido en parte a la falta de instrumentos de planificación y un marco conceptual y metodológico de referencia para la gestión de proyectos, en manos de las comunidades y las instituciones interesadas, que limitaron una mejor participación, con propuestas más sólidas y pertinentes, el Programa logra despegar en un proceso que ha implicado aprender sobre la marcha.

Hoy con formatos más estandarizados que facilitan una evaluación más ágil, seguramente superarán, no sólo las 16 iniciativas agroambientales de esta fase, sino, su nivel de formulación, que presentó deficiencias en la primera convocatoria, como se analiza en párrafos subsiguientes.

En particular, el proyecto de ASOPROCEGUA se destaca como el modelo más pertinente a los objetivos de conservación, un proyecto de manejo sustentable del bosque a través del mejoramiento de los procesos de recolección, transporte, acopio, agregación de valor y comercialización de frutos de especies no maderables del bosque, con el asaí como producto estrella. Seguido de

los proyectos agroforestales de caucho, cacao y sachá inchi en los departamentos de Caquetá y Guaviare.

Y entre los menos eficientes ambiental y económicamente, por su alto impacto sobre el suelo, y el poco aporte forestal, están los proyectos silvopastoriles, que, aunque algunos se planificaron con un banco de proteína con leguminosas, todavía no consiguen ser un modelo competitivo de ganadería bovina sostenible.

Por su lado, los proyectos de cacao y caucho con sus diferentes asociaciones agroforestales, presentan debilidades, que seguramente serán subsanadas en lo que resta del Programa, entre las que se subrayan las siguientes: no se encontraron planes de negocios consistentes; el plan de adquisiciones para las enmiendas y fertilizaciones no garantiza los rendimientos planificados y la sostenibilidad de los cultivos; la carencia de dispositivos para producir semilla propia (jardines clonales y viveros) que permitan la resiembra en tiempo oportuno; la producción de abonos por parte de los productores, etc., hacen que los proyectos tengan un alto riesgo en su proceso de consolidación como verdaderas alternativas para un modelo de economía campesina con vocación amazónica.

Otros problemas como la falta de sistemas de riego para parcelas que, por su perfil topográfico, lo requieren; la definición de mercadeo para los productos temporales asociados a los cultivos agroforestales, como el plátano; y, sobre todo, la debilidad en la asistencia técnica a mediano y largo plazo, son variables que deben ser estudiadas y resultas antes de concluir el Programa.

En cuanto al equipamiento en plantas de transformación, como la mayoría de los proyectos son procesos que vienen con una historia de apoyos y abandonos, no quedó claro el nivel de inversión del Programa con miras a su consolidación.

Un buen ejemplo de ese vacío es el proyecto de “Producción de concentrados para bovinos, porcinos y aves”, financiado en el municipio de Calamar. La inversión para este proyecto está pensada para la compra de una mezcladora que remplace la existente, en una línea de producción en donde la mayoría de los equipos no están en condiciones físicas ni sanitarias para producir alimentos. La comunidad, incluyendo al asesor (médico veterinario) no tienen claro lo que se va a producir, ni de dónde saldrán los insumos; tampoco tuvimos acceso a un plan de negocios que permita el estudio de mercado para cada uno de los productos. En síntesis, es un proyecto, que con el nivel de formulación que tiene, las probabilidades de éxito son muy limitadas. Razón por la cual debería ser reformulado de manera responsable para no conducir a la comunidad a una nueva frustración.

En cuanto a las alianzas productivas, entre los 17 proyectos en implementación, se aprobaron 4, 2 de ellas para comercialización de leche, 1 en comercialización de látex concentrado de caucho y 1 en productos no maderables relacionado con el aprovechamiento sostenible de la palma de asaí (producción de pulpa dirigida al mercado nacional).

El atraso se debe básicamente, a que las alianzas se construyen sobre procesos maduros o consolidados. Y aunque se ha avanzado, aún no están claras las alianzas planificadas con los productos lácteos, mientras que las de productos no maderable del bosque (frutales) y la de caucho para

la producción de látex, están más avanzados sus procesos. Se espera que en el 2020 se concreten las alianzas pendientes.

La nueva alianza productiva para la transformación de leche en las Sabanas del Yará, en San Vicente del Caguán, va a requerir un estudio especial, que identifique no solo el producto a comercializar, sino, además, la manera de garantizar la estabilidad de la calidad del producto en su fase de comercialización ya que la leche es muy sensible a la disponibilidad de una red de frío para almacenamiento y transporte.

En cuanto a los proyectos silvopastoriles y el sistema de crédito vinculado a esta actividad, se requiere una evaluación más rigurosa. Las razones son las siguientes: aunque no se encontró evidencia de un modelo silvopastoril en terreno, con base en las fichas de los proyectos, por ejemplo, el de COOAGROGUAVIARE, se pudo apreciar de manera general su propuesta productiva. Se trata de establecer media hectárea de leguminosas arbustivas y una hectárea de Kudzú (leguminosa rastrera), y 4 hectáreas de potreros con cerca eléctrica, un arreglo agrológico con el que difícilmente se va a incrementar la competitividad del hato. Aunque tiene elementos para un proceso de “reconversión productiva”, no corresponde al nivel de desarrollo conseguido en Colombia sobre este tipo de sistemas, ya que el trabajo adicional para el corte, picado y preparación de suplementos, termina siendo más una carga que una alternativa para el productor. Se recomienda estudiar la posibilidad de apoyarse en un sistema de ramoneo, con una densidad de arbustos de leguminosas superiores a las 3.500 unidades por hectárea.

La técnica de rotación de potreros propuesta, a partir de una mayor división, y unos períodos de descanso mayores a los utilizados hasta ahora, y un incremento de la capacidad de carga de 0.6 UGG³⁹ por hectárea a 4 UGG/ha, en la producción de carne de 300gr./día a 750 gr./día y de leche 4 a 12 litros/día, no son viables ambientalmente. Esto solo es posible si el sistema va acompañado de un arreglo agroforestal que incremente los rendimientos en la producción de forraje en cantidad y calidad, de manera sostenible y balanceada y que le garantice al suelo recuperar su condición orgánica.

Por lo anterior, se recomienda que los proyectos silvopastoriles adopten sistemas agroecológicos con asociaciones de gramíneas y especies leguminosas perennes (arbustivas) con el fin de permitir la recuperación de microfauna que restituya el ciclo natural del suelo amazónico. No sobra recordar que la compactación de suelos es el impacto más irreversible producido por las actividades ganaderas en suelos frágiles como los de la Amazonía.

El proyecto de la vereda Peregrinos, acompañado por la Universidad de la Amazonía, es un buen ejemplo de lo que se puede hacer con la comunidad en turismo de naturaleza, un proyecto integral que entiende el concepto de cadena de valor en el diseño y la arquitectura del proyecto. En este caso, el aporte de la academia, a través de la Universidad de la Amazonia ha sido crucial. Es una experiencia a replicar, aunque, como todos los demás proyectos, se encuentra en proceso de consolidación, por lo que seguramente su acompañamiento deberá ir más allá del 2021.

³⁹ La Unidad de Gran Ganado (UGG) o Unidad Animal (UA) equivale a un animal de 450 kg de peso vivo. <https://www.fedegan.org.co/estadisticas/general>

En cuanto a los instrumentos financieros verdes se planificaron 4 (créditos, prestamos, garantías, CIF, ICR, etc.), se diseñó el Instrumento de Transformación Productiva Sostenible (ITPS) que se implementará en el 2020, en 60 fincas del Caquetá y 40 fincas en Guaviare.

El Programa avanzó en acuerdos con el Banco Agrario y FINAGRO, en un esquema financiero para la colocación de créditos. En principio se pactó un esquema muy similar a los créditos de fomento que se colocaban a través de FINAGRO, con el Fondo Agropecuario de Garantías - FAG en el que el Programa coloca una garantía adicional, que sumada a la FINAGRO cubría el 40%. Pero ahora, el Programa ajustó el esquema financiero a un FAG del 80% con una tasa de interés que se aproxima a “0”, pues la condonación puede llegar al 50% menos la administración que cobra el banco. Con este esquema se esperan cubrir 8 líneas productivas para el año 2020.

Frente a las distintas modalidades de financiación, preocupa la fuerza que podría tomar el componente ganadero, por la eventual laxitud en el cumplimiento de sus compromisos por parte de los beneficiarios y las limitadas capacidades de monitoreo y control de las instituciones locales, especialmente cuando el programa termine sus actividades. Dicho de otra manera, se corre el riesgo que, una vez terminada la intervención, se transforme en fomento a la ganadería de potrero, con los ya conocidos impactos sobre los ecosistemas amazónicos, y especialmente, como lo advertimos antes, con la pérdida de suelos por compactación y salinización (por el uso de nitrógeno).

Esta actividad debe someterse a un estudio crítico con personal externo al Programa, por los riesgos de alto impacto que tendrían estos créditos sobre los ecosistemas, por falta de un enfoque silvopastoril de carácter agroecológico, que exija una cantidad mínima de árboles o arbustos por hectárea, que efectivamente demuestren un enfoque hacia la recuperación y sostenibilidad de suelos y respeto por los ecosistemas asociados a estos espacios (humedales o cananguchales).

Resultado 4: Gobernanza ambiental de pueblos indígenas mejorada

| Cod. | Indicador | Meta | Avance | % Avance | Observaciones |
|-------|--|--------------------------|-----------|----------|--|
| RI 4a | Superficie de territorios indígenas beneficiadas | ≥ 14.000.000 hectáreas | 6.507.407 | 46% | Se han beneficiado 6.507.407 hectáreas de territorios indígenas, en los 10 proyectos de la primera convocatoria. El Programa superará ampliamente la meta con la segunda y tercera convocatoria del PIVA |
| RI 4b | Familias indígenas beneficiadas | Al menos 11.000 Familias | 6.428 | 58% | Se han beneficiado 6428 familias, en los 10 proyectos de la primera convocatoria. El Programa superará ampliamente la meta con la segunda y tercera convocatoria del PIVA |

Fuente: REM Visión Amazonía (2020). Informe Semestral con corte a 31.12.2019

El Resultado 4 está a cargo del **Pilar 4 PIVA**

El avance del PIVA a diciembre de 2019 muestra la realización de 2 convocatorias de proyectos orientados al fortalecimiento de la gobernanza ambiental indígena. 10 proyectos ya finalizados de la 1ª convocatoria y 26 en proceso de desarrollo en la 2ª. De estos 36 proyectos, 27 son ejecutados directamente por organizaciones indígenas y los 9 restantes por medio de alianzas

estratégicas en las que el personal contratado es mayoritariamente indígena. De los 27 millones de hectáreas pertenecientes a los resguardos indígenas de la Amazonía, 13.931.223 millones están cubiertas por las convocatorias 1 y 2, para un total de 17.010 familias beneficiadas por el programa.

Los retrasos en el avance de la segunda convocatoria del PIVA se debieron a decisiones judiciales relacionadas con la Consulta Previa de la Sentencia T-063 de 2019, lo que no impidió el avance de los proyectos de la 1ª convocatoria y dejó lecciones aprendidas sobre la divulgación de las convocatorias.

Otra razón que explica la falta de progreso son las dificultades que han resultado del proceso de contratación por medio de acuerdos, sub-acuerdos y convenios sobre los que interviene la UER y el Fondo de Patrimonio Natural, y que deben converger para garantizar una gestión administrativa y financiera más fluida y eficiente. Información primaria recolectada por la misión con las entidades implementadoras y los beneficiarios, señala los problemas que genera la rigidez de los mecanismos financieros en los desembolsos y la ejecución en general para las comunidades indígenas y sus organizaciones, a pesar de las medidas y ajustes implementadas durante esta primera fase de implementación.

A pesar de estos retrasos, los datos compartidos por el Programa REM VA durante la cuadragésima novena sesión de la Mesa Regional Amazónica ocurrida el 4 de marzo de 2020, en el marco de la presentación del informe técnico sobre el PIVA, revelan un mayor avance en lo que concierne al número de familias indígenas beneficiarias del programa y la superficie de territorios indígenas cubiertos. Así, 6.428 familias indígenas se estarían beneficiando del programa y 6.507.407 millones de hectáreas habrían sido cubiertas en las convocatorias 1 del PIVA. A la fecha de la realización de la misión, la suma de beneficiarios de la segunda convocatoria todavía está en proceso de finalización.

Hasta el momento, el PIVA contrata a tres consultores de manera temporal, que asisten a los integrantes de su equipo en la elaboración de ajustes a las iniciativas recibidas en cada convocatoria. En lo que resta del programa, el equipo del PIVA se podría reforzar de manera permanente, para brindar un mejor acompañamiento a las comunidades que han recibido financiación, desde las etapas previas y durante todo el ciclo de gestión para dejar capacidades instaladas y generar un mayor impacto a largo plazo.

La sugerencia de fortalecer el equipo técnico del pilar, hace también referencia a la necesidad de favorecer el respeto por las formas de pensamiento y saber hacer (know how) de las comunidades (elemento integrante de las salvaguardas sociales y culturales), a través de actividades de fortalecimiento de la capacidad de formulación de proyectos en las comunidades en la etapa previa a las convocatorias.

Aunque se han realizado importantes esfuerzos en la simplificación de los formatos de ejecución y seguimiento de los proyectos, se requieren continuar este esfuerzo para dotar de manuales financieros y contractuales que reconozcan las particularidades culturales y el nivel de desarrollo organizativo de las comunidades. Como ha sido mencionado en párrafos precedentes, es necesario mejorar la coordinación entre la UER y el FPN en el apoyo a las comunidades para minimizar las dificultades en la ejecución por parte de las organizaciones indígenas implementadoras.

Los dos proyectos visitados, ambos en la subregión occidental de la amazonia, presentan buenos resultados en términos de las decisiones y los procesos generados para su ejecución. El proyecto implementado por la Asociación de Cabildos Indígenas Tandachiridu, “Recuperación de semillas propias de los sistemas agrícolas tradicionales inga”, por su contribución al desarrollo de una alianza interétnica y el diálogo de saberes para la recuperación de la autosuficiencia alimentaria con productos amazónicos, alcanzando una implementación técnica y financiera adecuada, lo que habilitó a la organización para implementar un nuevo proyecto bajo el mecanismo de convenio para desarrollar acuerdos interculturales con vecinos de veredas campesinas. Por su parte, el proyecto ejecutado por la Asociación de Cabildos indígenas de Leguizamo y Alto Predio Putumayo, ACILAPP, buscó el fortalecimiento institucional de las 15 comunidades indígenas filiales de la organización mediante la implementación de una estrategia de defensa de los recursos del territorio, el gobierno y economías propios, sobre la base de que no es posible hacer conservación del bosque sin generar ingresos económicos de manera sostenible.

A su turno, el Pilar 3 Agroambiental debería aprovechar los avances alcanzados por el proyecto de recuperación de semillas, incorporando en las actividades de seguridad alimentaria con campesinos algunos de los cultivares de la chagra indígena, adaptados a las condiciones agroambientales de la amazonia y construir en los territorios verdaderos procesos de diálogo de saberes.

Finalmente, el informe de consultoría sobre la Convocatoria 1 evidenció la necesidad de elaborar un enfoque diferencial en las siguientes convocatorias para incluir a las poblaciones que tienen una sentencia de protección de la Corte Constitucional como pueblos en contacto inicial y organizaciones dentro del bioma amazónico no afiliadas a la OPIAC, socio estratégico del PIVA.

Resultado 5: Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC) consolidado

| Cod. | Indicador | Meta | Avance | % Avance | Observaciones |
|------|--|--|--------|----------|--|
| RI 5 | Información sobre deforestación en la Amazonia presentada y verificada | Información sobre deforestación en la Amazonía presentada y verificada | 100% | 100% | La información sobre deforestación se encuentra publicada en la página del IDEAM. Los reportes generados por el SMBYC están disponibles en el siguiente enlace: http://smbyc.ideam.gov.co/MonitoreoBC-WEB/reg/indexLogOn.jsp |

Fuente: REM Visión Amazonía (2020). Informe Semestral con corte a 31.12.2019

El resultado 5 es responsabilidad del Pilar 5, Condiciones Habilitantes, el cual está concebido para apoyar el sistema de Información para REDD+. Un sistema de “Monitoreo y control permanente”, que tiene el objetivo generar información oportuna, pertinente y verificable, sobre el estado o dinámica de los Bosques.

Como condición habilitante, está pensada para apoyar la toma de decisiones en torno a los compromisos de reducción de emisiones de Colombia ante la CMUNCC y en particular de la región amazónica.

Sistemas ya ampliamente comentados en esta evaluación, que no solo tienen importancia frente al registro de los avances ante la CMUNCC, sino además como instrumento de monitoreo para

evaluar los resultados o impactos ocurridos por acción de las operaciones del Programa y el cumplimiento de las salvaguardas sociales y ambientales.

Este Pilar, viene apoyando, en el marco del convenio suscrito con el IDEAM, el desarrollo del sistema nacional de monitoreo ambiental para generar las alertas tempranas de deforestación en la región Amazónica. Este compromiso del IDEAM se hace extensivo a la CAR y a los Gobiernos locales con el propósito de convertirlas en destinatarias y productoras de información.

Con base en este convenio, se han venido produciendo los reportes anuales sobre la deforestación hasta el año 2018 y los reportes trimestrales hasta el último semestre del año 2019, actividad que mereció el premio internacional (Geospatial Latinamerica Awards).

Resultado 6: Inventario Forestal Nacional en la región Amazónica implementado e información mejorada para la toma de decisiones en la Amazonía

| Cod. | Indicador | Meta | Avance | % Avance | Observaciones |
|------|---|-----------------------------|--------|----------|--|
| RI 6 | Avance en Inventario Forestal Nacional INF en la región Amazónica | INF para Amazonía publicado | 29% | 52% | Con los recursos del Programa y la contrapartida del IDEAM se espera alcanzar el 56%. El detalle del avance del IFN se encuentra en el siguiente enlace: http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/inventario-forestal-nacional |

Fuente: REM Visión Amazonía (2020). Informe Semestral con corte a 31.12.2019

Igualmente el Resultado 6 está a cargo del Pilar 5 Condiciones Habilitantes, desde el cual se avanzó en la formulación del Inventario Nacional Forestal como parte del convenio celebrado entre IDEAM, el Instituto von Humboldt y el Programa REM VA, con énfasis en la región de “ecotono” entre la Amazonía y la Orinoquía, alcanzando el 29% del total de las parcelas y conglomerados planificadas para la Amazonía, y se espera llegar al 56% en el 2020 para cumplir la meta trazada en el programa.

3.3. EFICIENCIA – Operatividad del Programa REM

EFICIENCIA

La evaluación de la eficiencia de un mecanismo novedoso de intervención para reducir la deforestación en un contexto tan complejo, desde el punto de vista institucional, regional, histórico, cultural, y socio económico como el de la Amazonia colombiana, presenta grandes desafíos. En general, se concluye que las partes han hecho su mejor esfuerzo, durante el proceso de implementación y aprendizaje, para entregar los mejores y oportunos resultados, garantizando que el uso de los recursos responda a los más altos estándares de transparencia y equidad, tal como se comprometieron en el marco del DCI y el Acuerdo Separado. Lo más relevante son por tanto los aprendizajes derivados del proceso y la capacidad de las partes por incorporarlos en su práctica institucional y de mejora continua. En este sentido, y en relación con la estructura de gobernanza, la Misión de Evaluación señala diferentes ámbitos que ameritan revisión y eventual ajuste:

A la luz de los análisis, se considera que debe ser revisada y ajustada la composición del Comité Ejecutivo (y en consecuencia su reglamento), en el que la participación de algunos sectores se ha valorado como menos relevante, al tiempo que otros sectores y organismos de control, claves en el control a la deforestación están ausentes, lo que reduce su impacto en los esfuerzos de articulación intersectorial para llevar adelante la agenda gubernamental de control a la deforestación. Igualmente, las entidades implementadoras no deberían formar parte del CE ya que se vuelven juez y parte. El Comité de Seguimiento debería formalizarse ya que respalda decisiones financieras ante el KfW, y la participación de las diferentes direcciones/niveles del MADS involucrados debería ser permanente.

La reorganización de la UER y el aumento de personal que se inició en el segundo semestre del 2019 resolvió ciertos temas estratégicos (MEL), pero se queda corto en vista que, a 31 de diciembre de 2019 todavía se estaba por ejecutar el 76.1% de los fondos (USD 74.6 millones) sobre el presupuesto total estimado de USD 100 millones (teniendo en cuenta los rendimientos y PADs aún no aprobados: PAR II y PAD IV parcialmente y PIR/PAR III aún sin monto exacto). Se considera conveniente desligar los desembolsos de la ejecución del Programa y realizar una planificación anual e incluir en los informes anuales el PAD del período siguiente y solicitar al KfW, al mismo tiempo, la no objeción al PAD.

En cuanto a la ejecución, se ha constatado que por parte del KfW no siempre se ha tenido respuesta oportuna a las solicitudes de no objeción, lo que ha provocado atrasos en la ejecución. Asimismo, las demoras de hasta un año en la entrega de los informes de auditoría impide remediar a tiempo posibles fallas en el control interno del FPN y de las EI, además de atrasar los pagos al FPN.

El MOP (actualmente en su cuarta revisión), es muy general, por lo que una versión más amplia, tal como lo visualizaba el FPN garantizaría la ejecución estandarizada de las acciones, serviría de consulta para el personal a cargo y facilitaría la capacitación de personal nuevo. Sin embargo, esta visión del manual por parte del FPN no fue compartida por el KfW en su momento.

Si bien la responsabilidad por el control financiero del Programa es compartida, éste se realiza en un archivo Máster en Excel que contiene 46 pestañas y la información se recibe del sistema financiero SICO del FPN, tipo ERP, y no hay otra persona capacitada (ni está documentado cómo hacerlo) en el FPN para manejar tal archivo y generar la información financiera. Por ello, sería importante contar con un sistema de información integral accesible para todas las partes involucradas incluyendo la UER.

El sistema de seguimiento a la gestión de las EI del Programa fue diseñado por el FPN para una verificación efectiva de los procesos y procedimientos y garantizar que estos se lleven a cabo según lo establecido en el MOP, que, dadas las limitadas capacidades instaladas de las comunidades y sus organizaciones implica capacitación continua y visitas frecuentes lo que supone un mayor esfuerzo en tiempo y costos. Vale la pena revisar si se requiere la cantidad de reportes e informes que se definió en el marco del sistema de seguimiento o si se pudiera simplificarlo.

En cuanto a los costos y el esquema de remuneración del Mecanismo Financiero se concluye que la comisión actualmente pactada para la administración de los fondos del Programa es insuficiente para finalizar la ejecución financiera el 30 de junio de 2022 y que su solicitud de aumento es justificada.

En relación con la articulación con otros programas y donantes, las reuniones de coordinación promovidas por el Programa REM VA a través del Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental del MADS, a pesar de la buena voluntad de las instituciones y organizaciones, no tienen carácter vinculante. Además, el Gobierno central, a través de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional, no ha hecho pública la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional -ENCI, formulada en 2019 y que representa la hoja de ruta para las intervenciones de los países y organismos cooperantes.

EFICIENCIA

Se ha concluido que la Consultoría Internacional desempeña un papel clave en la implementación del Programa lo cual ha llevado a dos adendas del contrato original, estando la segunda ya aprobada a la fecha (abril de 2020) a partir de la No Objeción del KfW. Debido a que su figura es de apoyo estratégico y no operativo, esta medida debería acompañarse del fortalecimiento de la UER como condición sine qua non para hacer frente a los retos derivados del cierre de operaciones del Programa.

Dada la apropiación del 35.9% y una ejecución del 23.9% del presupuesto total (PID I-IV, PIR I-II), la complejidad de la implementación de los procesos a nivel local, a los que suma la crisis sanitaria global, hacen poco probable que el Programa pueda realizar el cierre técnico en diciembre 2021 y el cierre financiero en junio 2022.

Los costos de implementación del Programa, que representa el 12.6% del presupuesto aprobado al 31 de diciembre se considera bajo en comparación de programas tradicionales del KfW. Una posible extensión del plazo del Programa impactará en el costo de implementación.

El subacuerdo es la modalidad más empleada por el Programa, con un total de 35 contratos por un volumen total de USD 16,025,550 (62.4%). También a nivel de ejecución es la más exitosa, siendo el 64.6% ya pagado.

Las medias adaptativas que más impacto han tenido en la mejora de la eficiencia del Programa fueron la flexibilización de los procesos de adquisición aumentando significativamente los montos que requerían la no objeción del KfW, así como el aumento de personal en el FPN, la UER y el KfW, ya que todas las partes habían subestimado el nivel de esfuerzo que requería un programa de tal complejidad y magnitud.

En cuanto a los procesos de convocatoria para proyectos indígenas y asociaciones campesinas se pudo constatar que el análisis de los problemas en los proyectos presentados en las convocatorias es muy débil y pocos poseen un plan de negocios que clarifique los requerimientos técnicos para iniciar y consolidar un emprendimiento productivo con unas ventajas competitivas bien definidas. Por lo anterior, es importante considerar el diseño de un manual para la formulación y gestión de proyectos que incluya instrumentos de evaluación en correspondencia con los objetivos y criterios regionales del REM, como apoyo metodológico para formular proyectos productivos con enfoque sistémico en un escenario con riesgos y oportunidades realistas. En cuanto al marco del pilar 3 agroambiental, se ha constatado un buen nivel de costo-eficiencia en relación con las inversiones realizadas por familia beneficiada.

El calendario impuesto a las convocatorias y a la implementación de los proyectos PIVA por los PID choca con la realidad de los proyectos llevados a cabo por las asociaciones indígenas que son susceptibles a retrasos debido a factores externos, por lo que un enfoque más flexible podría favorecer la fluidez de los procesos y una implementación completa de los proyectos.

3.3.1. P.D.E. 3.1

La estructura operativa del Programa y sus modalidades de implementación y procesos y procedimientos administrativos, son adecuadas, funcionales y costo-eficientes como mecanismo de entrega de los recursos (“Delivery Mechanism”)?

3.3.1.1. Estructura de gobernanza (Comité Ejecutivo, Comité de Seguimiento, Comité Financiero)

Como ha sido descrito al comienzo del Informe, el MADS es el responsable de la dirección general y ejecución técnica del Programa REM VA, de la articulación de la toma de decisiones de carácter multisectorial y territorial y de la participación coordinada de las autoridades nacionales, regionales y locales⁴⁰. La estructura de gobernanza del Programa REM VA está presidida por el Comité Ejecutivo.

El Acuerdo Separado⁴¹ indica que el CE “se encarga de direccionar la ejecución del Proyecto y asegurar su articulación con las políticas públicas” y según su reglamento, éste constituye el máximo nivel de decisión del Programa REM VA.

Se reúne dos veces al año y está conformado por los representantes de 14 instituciones: el MADS que lo preside, MADR, Interior, Minas y Energía, Transporte, además de la Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación, el DNP, PNN, IDEAM, SINCHI, CDA, Corpoamazonía, Cormacarena y FPN⁴². La Secretaría Técnica está a cargo del Coordinador del Programa REM VA. Según informa la UER rige lo establecido en el MOP ya que el reglamento está desactualizado y entre otros, el FPN no participa en el Comité.

Las responsabilidades del Comité incluyen, entre otras, la aprobación del Plan de Trabajo General (PTG) y de los Planes de Inversión por Desembolso (PID), así como la coordinación interinstitucional. Los donantes participan anualmente como invitados en las sesiones. Hasta el momento se han realizado siete reuniones. Las fechas, el número de instituciones y de personas participantes, así como las decisiones tomadas y su duración se resumen en la siguiente tabla.

⁴⁰ Minambiente/Visión Amazonía (2018): Programa REM Colombia – Visión Amazonía. Manual Operativo del Programa. Bogotá, agosto 2018, página 11.

⁴¹ Artículo II, numeral 5.1.

⁴² La información proporcionada del MOP, del Comité Ejecutivo y del Reglamento no coinciden en algunos puntos. Ejemplos: según el MOP, el ministro del MADS preside el Comité pudiendo delegar a uno de los viceministros. Según el Reglamento, está presidido por el Viceministro de Ambiente o Desarrollo Sostenible o quien este delegue. Según el MOP, no participa el FPN, según el Reglamento, sí. El MOP define como responsabilidad, entre otras, la coordinación interinstitucional de las diferentes Entidades Implementadoras y el Reglamento de las diferentes entidades socias.

Tabla 5. Información de Actas del Comité Ejecutivo

| Fecha | Instituciones miembros/ Personas participando | Instituciones invitadas/ Personas participando | Total instituciones/ Total personas | Decisiones tomadas | Duración |
|------------|--|---|--|---|----------|
| 13.10.2016 | 13/18 | 5/14 | 18/32 | 1 Cambio al Reglamento | 2.25 h |
| 26.04.2017 | 13/17 | 12/34 | 25/51 | 1 Aprobación del PTG y PTA 2017 | 2.5 h |
| 20.09.2017 | 11/12 | 7/19 | 18/31 | Ninguna | 2 h |
| 17.07.2018 | 11/15 | 5/15 | 16/30 | 1 Aprobación del PID III y solicitar no objeción al KfW | 2 h |
| 30.10.2018 | 12/15 | 7/20 | 19/35 | Ninguna | 2 h |
| 05.06.2019 | 10/18 | 5/14 | 15/32 | Ninguna Se firma subacuerdo con Corpoamazonía para la asistencia técnica en la colocación de créditos asociados al desarrollo de actividades agroforestales. | 1.75 h |
| 20.11.2019 | 11/19 | 8/20 | 19/39 | Aprobación del PID IV | 3 h |

Fuente: Elaboración propia.

La primera observación es que participan muchas instituciones, tanto en función de miembros como de invitadas, y el número de participantes es alto y puede llegar a ser de más de 50 personas. En la última reunión del Comité en noviembre de 2019, el Sr. Ministro de Ambiente, Ricardo Lozano, propuso que también debieran participar los ministerios de salud y educación⁴³. Al mismo tiempo, no participan en el Comité ministerios e instancias con un importante rol en el control de la deforestación como son los ministerios de Defensa y Justicia, así como la Fiscalía y Procuraduría. Hasta el momento, sobre todo los ministerios, envían diferentes personas a cada reunión con lo cual se pierde continuidad y conocimiento de lo tratado. Las actas no evidencian una coordinación intersectorial y las decisiones que se toman son pocas y se reducen a la aprobación de los PID. Por otro lado, participan instituciones que son entidades implementadoras (ejecutoras) del Programa REM VA como SINCHI, IDEAM, CDA y Corpoamazonía con lo cual se vuelven juez y parte.

Próximamente, empezará la segunda fase del Programa GEF Corazón de la Amazonía, que a su vez definió la conformación de un Consejo Asesor como su máxima instancia consultiva, función que asumirá también el Comité Ejecutivo de VA⁴⁴.

Por estas razones, a pesar de su importancia, su impacto es limitado para lograr un verdadero compromiso con la región y para articular intersectorialmente el Programa REM VA. Para fines operativos, se recomienda reducir las instituciones participantes a los ministerios sectoriales, incluyendo los organismos de control con responsabilidades en la reducción de la deforestación, así como reducir el número

⁴³ Minambiente/Visión Amazonía: Comité Ejecutivo del Programa REM Colombia Visión Amazonía. Acta de la séptima reunión. 20 de noviembre de 2019.

⁴⁴ *Ibíd.*

de participantes a una persona por institución y definir el cargo específico (nivel de decisión) que debería tener. Las instituciones que son a su vez ejecutoras del Programa, exceptuando los ministerios sectoriales, no deberían formar parte del Comité. También existe el Consejo Nacional Ambiental creado en 1993 y que integra ministerios, el DNP y representantes de la sociedad civil como organizaciones sociales, universidades y gremios, así como organizaciones ambientales no gubernamentales que incluyen al SINCHI, IDEAM y el FPN. Falta definir cuál es la relación que existe o que debiera existir entre los dos.

El Comité de Seguimiento funciona como espacio de información, coordinación y toma de decisiones operativas acerca del Programa REM VA a nivel del MADS. No cuenta con un reglamento, pero, de acuerdo con el MOP, debería reunirse trimestralmente y contar con la participación del Viceministro de Política y Normalización Ambiental, el de Ordenamiento Ambiental del Territorio, el jefe de la Oficina de Asuntos Internacionales y los directores de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, representantes de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbano, Cambio Climático y Ordenamiento Territorial, así como del Coordinador del Programa REM VA⁴⁵ y el Asesor Principal. El FPN, como Mecanismo Financiero, no participa en este comité. Hasta el momento se han realizado siete reuniones. La tabla siguiente resume las fechas, el número de participantes y observaciones acerca del desarrollo de las reuniones.

Tabla 6. Información de Actas del Comité de Seguimiento

| Fecha | Número participantes | Observaciones |
|-------------|----------------------------------|---|
| 15.05.2017 | 8 | Acta no incluye hora de inicio, sí información de avance y no cuenta con firma. |
| 11.04.2018 | | Acta no incluye nombres de los participantes, ni hora de inicio o finalización. Información de avance. No cuenta con firma. |
| 21.05.2018 | 7 | Acta no incluye hora de inicio o finalización, sí información de avance y no cuenta con firma. |
| 25.04.2019 | 10 (de estos, 5 invitados) | Incluye información de avance y decisiones de coordinación. No cuenta con firma. |
| 08.07.2019 | 11 | Comité autoriza el traslado de USD532,780 del pilar 2 al 3, de acuerdo con lo establecido en el MOP, página 26. Como no existe un reglamento que defina a los participantes del Comité y los derechos de voto, no está claro quién puede votar en esta reunión. No cuenta con firma. |
| 20.08.2019 | 5 (de estos, 1 invitado) | Participan únicamente la Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental, el Viceministro de Ordenamiento Ambiental del Territorio, el Coordinador del Programa y el Asesor Principal y, como invitado, el consultor de NEST. Se acuerda implementar la reestructuración de la UER propuesta por la consultoría NEST. La decisión se toma sin la participación de los otros participantes que configuran en el MOP. Además, se discute la extensión del contrato de la Consultoría Internacional. No cuenta con firma. |
| 4-5.12.2019 | MADS: 4 FPN: 7 UER: 8 | Reunión extraordinaria de seguimiento de dos días. Se trata más bien de una reunión de planificación estratégica, ya que su objetivo consiste en analizar la planeación y alternativas de cada pilar del Programa para poder cumplir con los objetivos en el tiempo previsto. No cuenta con firma. |

Fuente: Elaboración propia.

⁴⁵ La documentación del Programa REM utiliza como sinónimo el nombre “Coordinador del Programa VA” y Coordinador del Programa REM”.

El CS no cuenta con la formalización que requiere un espacio de esta índole: no existe un reglamento oficial, no se cumple con la periodicidad que el MOP establece, los participantes cambian, no está definido quién cuenta con derecho de voto y, por lo tanto, como muestra el caso del traslado de fondos de un pilar a otro, decisiones financieras importantes ante el KfW no son respaldadas tal como se acordó entre las partes⁴⁶. Reuniones de planificación se etiquetan como comités extraordinarios. Ninguna de las actas está firmada. Mientras las primeras reuniones fueron a nivel informativo acerca de los avances del Programa, con el tiempo también se tomaron decisiones en éstas. No existe un concepto uniforme acerca del comité de seguimiento, sus miembros y funciones y pareciera más bien una reunión a nivel gerencial con participantes de acuerdo con la temática a tratar.

Algunos de los directores del MADS entrevistados durante la evaluación manifestaron la falta de información y participación real en la toma de decisiones acerca del Programa REM VA y, en consecuencia, la carencia de la apropiación de los distintos niveles del ministerio en sus procesos, frente al cual se sienten como “invitados”, señalando que no se traduce en un verdadero proceso de fortalecimiento institucional al interior del ministerio como resultado de su implementación, a pesar de disponer el Programa de importantes recursos técnicos y financieros.

La función del Comité Financiero es analizar, evaluar y definir cómo invertir los recursos temporalmente no empleados por el Programa REM VA, buscando minimizar el riesgo por el diferencial cambiario y maximizar el rendimiento esperado con un mínimo nivel de riesgo financiero según las condiciones del mercado, en consonancia con lo establecido en el Acuerdo Separado⁴⁷. Participan en el CF, según su reglamento, la Secretaría General del MADS (y/o su delegado), el Coordinador del Programa REM VA (y/o su delegado), un miembro de la Consultoría Internacional, el Director Ejecutivo del FPN (o su delegado) como presidente del Comité y el experto financiero de la Junta Directiva del FPN; como invitados, la Coordinadora Administrativa y Financiera del Mecanismo Financiero en función de secretaria y un asesor de inversiones. Se reúne mensualmente y las decisiones se toman por mayoría simple de los miembros presentes, buscando siempre el consenso.

Desde su constitución, se han realizado diez sesiones durante el año 2017, nueve en el 2018 y seis en el 2019, menos de las 12 reuniones que establece el reglamento. Participan generalmente las mismas personas y se desconoce, por el volumen de las inversiones que se manejan, si todas cuentan con suficiente capacidad financiera-administrativa para la toma de decisiones en la materia que compete al comité, que sí es el caso de las personas miembros del FPN. De acuerdo con las actas, las decisiones tomadas son adecuadamente justificadas con base en un análisis técnico-financiero detallado. En este contexto es importante el apoyo profesional que brindan los especialistas de Bancolombia que gestionan las cuentas del Programa. En cuanto a una política de inversión, fue hasta noviembre 2019 (acta 6-2019) donde se aprueban lineamientos específicos. No se maneja una lista de inversiones no permitidas.

⁴⁶ Aunque exista un escrito firmado por la Viceministra no se respetó el órgano de decisión acordado con el KfW para esta decisión. El acta presentada a la Misión no evidencia que fue el Comité el que tomó la decisión.

⁴⁷ El artículo II, numeral 5.10 del Acuerdo Separado indica: “Los fondos del Proyecto desembolsados al FPN (cuenta especial), pero aún no desembolsados a los diferentes pilares del esquema de distribución de beneficios e inversiones se invertirán en una cuenta de ahorros y otros instrumentos financieros de bajo riesgo seleccionados a partir del análisis de diferentes opciones de inversión. Los rendimientos que generen los recursos invertidos serán utilizados exclusivamente para los fines del Proyecto.”

Según el Reglamento, el CF entregará al CE del Programa un informe semestral sobre la destinación específica que se dé a los rendimientos financieros netos recibidos. Únicamente en las actas tres, cinco y seis del CE hay constancia de que el Coordinador del Programa informó acerca de los rendimientos logrados, pero no acerca del destino de éstos⁴⁸.

3.3.1.2. La UER y necesidades frente a los retos de gestión del Programa

El Acuerdo Separado⁴⁹ indica que la UER estará conformada por un Coordinador del Programa REM y 14 puntos focales que pueden ser al mismo tiempo coordinadores de los pilares de intervención. La UER contará también con los servicios de una empresa consultora internacional del Proyecto para el apoyo a la gestión, la elaboración de los reportes y el monitoreo.

La estructura inicial comprendió a un total de 17 personas más el Mecanismo Financiero y la Consultoría Internacional (Asesor Principal). Los puntos focales están ubicados en diferentes entidades de implementación, el resto del personal se ubica en la oficina central del Programa en el MADS en Bogotá.

Con base en las recomendaciones de la consultora NEST, que fue contratada en 2019 para la revisión estratégica del Programa y su estructura de gobernanza, así como un análisis interno adicional que tomó en cuenta la ejecución financiera pendiente de realizar en ese momento, la UER trabajará en 2020 con 24 personas, lo que resuelve ciertos temas estratégicos desatendidos hasta el momento y asigna el personal necesario para el monitoreo del Programa, las salvaguardas y los instrumentos financieros.

Sin embargo, en vista de que al 31 de diciembre de 2019 los pilares tenían pendiente la ejecución del 76.1% de los fondos (USD 74.6 millones), surge la duda de si el reforzamiento administrativo financiero de los pilares 1 y 3 en el número de personas y de capacidades es suficiente para lograr el cierre técnico del Programa en diciembre 2021, tal como lo solicitó el KfW.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, el Coordinador del Programa, quien además tiene un rol político como la cara visible del Programa, se encarga de los detalles operativos y, en su ausencia, de acuerdo con los entrevistados, lo sustituye el Asesor Principal. Desde el punto de vista administrativo, ni el Coordinador del Programa, quien sería el CEO a nivel de una empresa, ni el Asesor Principal, quien cumple una función de asesoría estratégica, deberían estar involucrados en detalles operativos. A lo anterior se agrega que los dos son expertos en temas ambientales, pero no en temas financiero-administrativos y lo mismo aplica para los Líderes de los pilares.

Si consideramos el sector empresarial de Colombia y su clasificación en micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, el Ministerio de Comercio las segmenta con base en los ingresos por actividades ordinarias anuales, tal como lo indica la siguiente tabla para el sector de servicios⁵⁰:

⁴⁸ Revisadas las siete actas del CE, NO hay evidencia que le fuera presentado el PIR I y aprobado por este. En el acta No. 5 se informó acerca del total de los rendimientos logrados a la fecha. Lo mismo en el acta No. 6.

⁴⁹ Artículo II, 5.6.

⁵⁰ Ley para el Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Ley 590 de 2000.

Tabla 7. Segmentación de las empresas del sector de servicios en Colombia

| Sector servicios | Ingresos por actividades ordinarias anuales* | | | Trabajadores** |
|-------------------------|--|-----------------------|------------|-------------------|
| | UVT | COP | USD | |
| Microempresa | ≤32,988 | 1.174.603.716 | 297.902 | ≤10 |
| Pequeña empresa | >32,988 ≤131,951 | 4.698.379.257 | 1.191.599 | 11-50 |
| Mediana empresa | >131,951 ≤483,034 | 17.199.391.638 | 4.362.095 | 51-200 |
| Empresa grande | >483,034 | >17,199,291,638 | >4,362,095 | >200 |
| UVT 2020 en COP: 35,607 | | TRM USD/COP: 3,942.92 | | 17.04.2020 BANREP |

*Fuente: <http://www.mipymes.gov.co/temas-de-interes/definicion-tamano-empresarial-micro-pequena-mediana>

**Clasificación anterior según Ley para el Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Ley 590-2000.

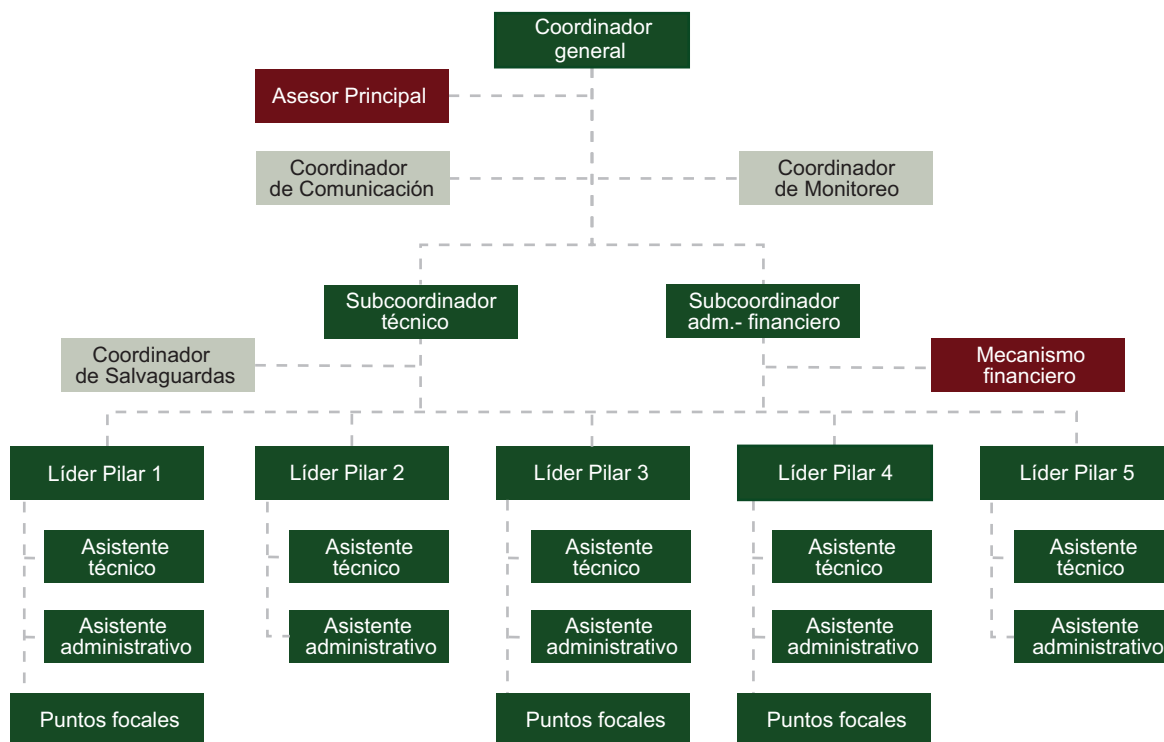
Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con esta segmentación, la UER sería una empresa grande, pero que opera como si fuera una pequeña empresa (UER: 24 + FPN: 15: 39 personas en total⁵¹). Lo anterior no significa que se deba aumentar el personal de la UER más allá de lo necesario, pero sí que se requiere fortalecerla estratégicamente a nivel de la coordinación general y de los pilares. En este marco, sería beneficioso contar con el apoyo de dos gerentes o subcoordinadores, uno de nivel técnico-operativo y otro administrativo-financiero, ubicados en el organigrama entre la coordinación general y los Líderes de los pilares. De esta manera, la coordinación general se encargaría de la dirección política y estratégica del Programa, la coordinación interinstitucional e intersectorial de alto nivel, la comunicación y el monitoreo.

A nivel de los pilares, sería recomendable analizar la carga de trabajo y el perfil de los asistentes técnico-administrativos recién incorporados para determinar si pueden cumplir con las dos partes, con lo administrativo y lo técnico. La parte administrativa implicaría la formulación y elaboración de Términos de Referencia, seguimiento a los estados de los contratos y las cifras financieras del Pilar y el apoyo la elaboración de los reportes financieros. La parte técnica a su vez incluiría el seguimiento a los proyectos e intervenciones de los implementadores, apoyo al Líder en el terreno, la recopilación de los indicadores y la información requerida para los reportes. El número de personas que se requeriría en cada pilar estaría en función de la ejecución todavía pendiente. Tomando en cuenta lo anterior, la estructura propuesta se muestra en el organigrama de la siguiente manera.

⁵¹ Se agrega a estas personas el personal de apoyo del FPN que no dedica el 100% de su tiempo a las actividades del Programa.

Figura 5. Organigrama tentativo de la UER



Fuente: Elaboración propia.

Si bien todos los entrevistados reconocieron que la ejecución del Programa y los procesos se realizan de manera más fluida desde mediados del año 2019, una curva de aprendizaje de tres años para llegar a esta situación es muy larga, así como su consecuente precio y desgaste. De igual manera, la decisión de no ubicar a la UER y el Mecanismo Financiero en una misma oficina también ha generado ineficiencias, sobre todo en la comunicación, a lo que se agrega la renuencia de la UER en cuanto adecuar el número de personal al volumen financiero del Programa.

Por último, y en vista de que otros donantes y programas se incorporarán a Visión Amazonía, el MADS tendría que revisar si aceptará todos los “deseos” o requerimientos de los cooperantes en relación con la estructura organizacional de los proyectos, si se agregan otras áreas de negocios (pilares) a los existentes o se crea una estructura más bien matricial donde los diferentes programas se atienden a través de una estructura central de ejecución no negociable. En este momento se debería revisar también la posición del Coordinador del Programa para tener claridad si encabeza el REM o Visión Amazonía.

Finalmente, debe señalarse que, a pesar del afán por mantener los costos operacionales del Programa en su nivel más bajo, ello no justifica la falta de instalaciones más adecuadas para el funcionamiento de la UER ya que todo el equipo comparte la misma oficina abierta, de no más de 60 mts², lo que hace realmente difícil el trabajo simultáneo del Coordinador del Programa, Líderes de pilar, Consultoría Internacional, comunicaciones y asistentes y, al mismo tiempo, atender a visitantes y reuniones de coordinación internas y externas.

3.3.1.3. Eficiencia de la estrategia de rendimientos (Comité Financiero)

Tal como ya se indicó en páginas anteriores acerca del Comité Financiero, los recursos recibidos por el FPN, pero todavía no ejecutados por el Programa REM VA, se invierten de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Separado⁵², “en una cuenta de ahorros y otros instrumentos financieros de bajo riesgo seleccionados a partir del análisis de diferentes opciones de inversión”. Desde el inicio del Programa, el FPN, respaldado por el análisis y las decisiones del CF, realizó inversiones principalmente en Certificados de Depósito a Término (CDT) y Fondos de Inversión Colectiva (FIC).

Incluyendo los intereses recibidos en las cuentas de ahorro y corriente en EUR, USD y COP, los rendimientos financieros acumulados desde el primer desembolso de los donantes alcanzaron al 31 de diciembre de 2019 un monto total de 16.7 mil millones de COP. La auditoría externa, en su Informe de Auditoría del periodo 2017-2018, realizó una revisión de las inversiones y constató que, hasta esta fecha, cumplen con lo establecido en el Acuerdo Separado⁵³.

Por otra parte, la ejecución financiera del Programa implica el manejo de cuentas bancarias en tres monedas diferentes (Euros, Dólares Americanos y Pesos Colombianos) a través de las cuales se realizan las inversiones financieras y los pagos de los proveedores, los últimos dependiendo de la moneda en que fue pactado el contrato respectivo. Los desembolsos del KfW se recibieron en Euros y se ligaron al PID respectivo con un determinado tipo de cambio (EUR/COP y USD/COP), el cual sirve para la futura planificación de su ejecución.

Al momento de realizar transferencias de una moneda a otra puede existir una diferencia entre el tipo de cambio referencial del PID y el del día en que se realizó la transacción, el llamado “diferencial cambiario”. Este puede ser positivo (ganancia) y, por lo tanto, sumar a los rendimientos financieros o negativo (pérdida) y restarles. Al 31 de diciembre de 2019, el Programa contaba con ganancias por diferencial cambiario por un total de COP 12.7 mil millones.

Es necesario añadir que a nivel de la contabilidad del FPN se registra otro diferencial cambiario que se genera al cierre de cada mes al registrar los saldos en moneda extranjera en COP. Sin embargo, este no se monetiza y no se toma en cuenta para determinar el diferencial cambiario disponible para ser invertido nuevamente en el Programa, aunque, contablemente sí existe⁵⁴.

La siguiente tabla presenta los rendimientos financieros obtenidos y el diferencial cambiario al momento de los cierres contables.

⁵² Artículo II, numeral 5.10.

⁵³ Informe de auditoría financiera independiente del Programa REM del periodo 1 de julio 2017 al 30 de junio de 2018. Bogotá, D.C., mayo de 2019, página 12.

⁵⁴ Ver al respecto la opinión de la auditoría externa en el Informe de Auditoría Financiera 2017-2018, página 12 de 66.

Tabla 8. Rendimientos financieros acumulados por inversiones y diferencial cambiario al 31 de diciembre de 2019

| Corte | Rendimientos financieros | | | Diferencial cambiario en COP |
|------------|--------------------------|----------------|--------------------|------------------------------|
| | Moneda | Monto acum. | Monto acum. en COP | |
| 30.06.2017 | EUR-cuenta | 4.492 | 14.224.524 | |
| | USD-cuenta | 931 | 2.724.841 | |
| | USD-inversión | 3.730 | 11.014.495 | |
| | COP | 726.793.870 | 726.793.870 | |
| | Total en COP | | 754.757.730 | 830.000 |
| 30.06.2018 | EUR-cuenta | 6.803 | 22.377.159 | |
| | USD-cuenta | 2.495 | 7.359.448 | |
| | USD-inversión | 258.914 | 1.721.665.505 | |
| | COP | 4.076.132.024 | 4.076.132.024 | |
| | Total en COP | | 5.827.534.136 | 4.580.959.157 |
| 30.06.2019 | EUR-cuenta | 11.178 | 36.762.198 | |
| | USD-cuenta | 4.136 | 12.825.726 | |
| | USD-inversión | 258.914 | 1.770.531.672 | |
| | COP | 10.166.487.789 | 10.166.487.789 | |
| | Total en COP | | 11.986.607.385 | 12.722.646.137 |
| 31.12.2019 | EUR-cuenta | 11.629 | 27.339.339 | |
| | USD-cuenta | 5.186 | 16.390.652 | |
| | USD-inversión | 258.914 | 2.348.913.672 | |
| | COP | 14.285.716.031 | 14.285.716.031 | |
| | Total en COP | | 16.678.359.694 | 12.722.646.137 |

Fuente: FPN

El Acuerdo Separado⁵⁵ indica que estos rendimientos serán utilizados exclusivamente para el Programa. Adicionalmente, en la Ayuda Memoria de la Misión del KfW en septiembre de 2017 se acordó que los rendimientos pueden ser usados en el contexto de los pilares de acuerdo con el esquema de distribución de beneficios 60%-40%, debiendo ser incluidos en un plan de inversiones nuevo o como adenda a uno existente, requiriendo la no objeción del KfW y del Comité Ejecutivo⁵⁶. Según el MOP⁵⁷, el Coordinador del Programa determinará el mejor uso de los rendimientos financieros y del diferencial cambiario, debiendo contar con la no objeción del KfW. Existe un primer Plan de Inversión por Rendimiento (PIR) por un total de USD 735,000 que está en ejecución y al momento de elaborar este informe se estaba por solicitar al KfW la no objeción del segundo por un total de USD 10,000,000. Se estima que se lograrán aprox. USD 2 millones de rendimientos adicionales antes de finalizar el Programa.

⁵⁵ Artículo II. 5.10.⁵⁶ Punto 44 del Acta en mención.⁵⁷ Página 18 y 39.

Si bien los fondos adicionales para ser invertidos nuevamente en el Programa son significativos y resultado tanto del esquema de pagos por resultados que se desembolsan “*up front*” como de una lenta ejecución financiera, muy probable y paradójicamente, al final del Programa se habrá recuperado el equivalente del costo de la UER y del FPN a través de dichos rendimientos.

3.3.1.4. Instrumentos de planificación, monitoreo y reporte del Programa con relación a los requerimientos de las partes interesadas

Los instrumentos de planificación de la inversión del Programa REM VA están conformados por los Planes de Inversión por Desembolso (PID)⁵⁸ y los Planes de Adquisición por Desembolso (PAD), a través de los cuales se implementa el Plan de Trabajo Global (PTG)⁵⁹ que definió la estructura general del Programa, la estrategia de intervención y las actividades para lograr las metas y resultados esperados⁶⁰. Mientras los PID fueron definidos en el Acuerdo Separado⁶¹, los PAD se desprenden del Manual Operativo del Programa (MOP)⁶².

Los PID y PAD se formulan para cada desembolso. El MOP describe el proceso de su elaboración y aprobación que está a cargo de la UER e inicia una vez que los donantes notifican el monto del desembolso respectivo. El Coordinador del Programa es el responsable de su formulación, apoyado por los Líderes quienes, a nivel de cada Pilar y en coordinación con las direcciones del MADS, identifican y proponen las actividades operativas a ser incluidas en el PID y el PAD, considerando los resultados del marco lógico, la composición de financiación por cada uno de los Pilares y componentes y los porcentajes del esquema de distribución de beneficios acordado para el Programa. El Coordinador presenta el PID al Comité Ejecutivo para su aprobación. El PAD se elabora después de que el PID haya sido autorizado. Tanto el PID como el PAD requieren el visto bueno de la Consultoría Internacional y la no objeción del KfW antes de ser ejecutados. La UER es responsable de la implementación de los PID, así como del monitoreo de su avance. El PAD permite la planificación, monitoreo y control de las contrataciones durante la implementación del Programa por parte del FPN. Según el Manual, éste no interviene en la formulación de los PID o PAD, excepto cuando se le solicite. La siguiente figura describe el proceso de formulación y autorización de los PID y PAD.

⁵⁸ Los PID se llamaron inicialmente Planes de Trabajo Anual (PTA). En el transcurso de la ejecución del Programa y en vista de que éstos se referían a desembolsos específicos multianuales, se acordó cambiar la denominación. Ayuda Memoria de la Misión de Monitoreo del 22 de septiembre de 2017.

⁵⁹ Gobierno de Colombia/Minambiente (sin año): Visión Amazonía. Plan de Trabajo Global. Programa REM Colombia.

⁶⁰ Además, existen los planes de adquisición que presentan a la UER las entidades implementadoras en el marco de los convenios y subacuerdos, pero que no están sujetos a la discusión en el presente inciso.

⁶¹ Artículo I, numeral 1.6 y artículo IV, numeral 9.1 c).

⁶² Capítulo 5.1.

Figura 6. Proceso de formulación de los PID y PAD

Fuente: Elaboración propia.

Los tiempos entre la notificación de los recursos disponibles, la formulación de los diferentes planes por la UER y las no objeciones del KfW son excesivos y no aportan a la eficiencia de la ejecución del Programa. El PID IV, por ejemplo, se envió en abril 2019 al KfW para su no objeción, pero fue hasta la misión conjunta de los cooperantes el 20 de noviembre del mismo año, seis meses después, cuando se reunió el Comité Ejecutivo y lo aprobó. El PAD IV se envió al KfW en marzo 2020 para su no objeción, pero por enfermedad de la persona a cargo, no se sabe cuándo se la recibirá⁶³. Según los entrevistados, esta no es la primera vez que enfrentan dificultades en la ejecución debido a situaciones personales de los Gerentes de turno y que el Banco no asigna personal adicional para cubrirlo.

Hasta recibir la no objeción se formulan los términos de referencia para iniciar los procesos de adquisición. En la práctica, se han realizado los primeros pagos un año después de la aprobación de un PID, mientras los fondos no utilizados se invierten en los mercados financieros para generar intereses.

Los PID describen las intervenciones a nivel de los pilares y presentan las estrategias y las prioridades de implementación de cada periodo en función del financiamiento disponible. Los PAD, a su vez, indican las categorías del gasto, los detalles de las adquisiciones, métodos de selección, montos, los procesos en los que interviene el KfW, entidades implementadoras y a qué componentes del PID el gasto corresponde.

El hecho de realizar la planificación financiera del Programa en función de cada desembolso, además de requerir dos herramientas —PID y PAD— que se formulan cronológica y no paralelamente, obliga actualmente al seguimiento y control de 8 instrumentos al mismo tiempo⁶⁴. A lo anterior se agregan los PIR en función de los rendimientos financieros y sus respectivos Planes de Adquisiciones llamados PAR, además de tener que controlar cada instrumento todavía en función de la distribución de los beneficios por los tres niveles (60%-40%, 5 pilares y “stock and flow”).

⁶³ La no objeción del KfW se recibió en mayo 2020.

⁶⁴ Si se hubiera realizado los seis desembolsos inicialmente previstos, habrían sido 12 instrumentos, más los planes de inversión de rendimientos.

El volumen de los documentos que describen los PID se ha reducido con el tiempo, de 29 páginas en el PID I, 68 en el II, 53 en el III a 9 páginas en el PID IV; asimismo, contiene poca información adicional que no esté incluida también en el PAD del mismo periodo. Por lo anterior, pareciera que, después de cuatro años de ejecución del Programa, el PAD es la herramienta más útil de las dos.

En este sentido, sería más conveniente desligar los desembolsos y los PID de la ejecución del Programa y realizar una planificación y seguimiento anual únicamente con base en los PAD e incluir en los informes anuales el PAD del siguiente periodo, solicitando a la vez la no objeción del KfW al informe y al PAD. Los informes semestrales proveen información adicional acerca del avance de la implementación. Si fuera oportuno, se podría complementar esta propuesta con la actualización periódica del PTG que permitiría una revisión de la estrategia de intervención y de las actividades a realizar. Por último, en caso de reducir los instrumentos de planificación al PAD, éste ya no debería ser aprobado por el Comité Ejecutivo.

El **monitoreo de los indicadores del Marco Lógico** y de los impactos del Programa es una función de la UER para la cual cuenta con el apoyo de la Consultoría Internacional a través del Asesor Principal. Esta actividad recién se formalizó en la UER en diciembre 2019 con la contratación de un consultor y desde enero 2020 existe un documento oficial que contiene el Plan de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje (MEL).

La información de los indicadores se recolecta de abajo para arriba, por medio de formatos específicos que los puntos focales reportan al Líder del pilar y este al responsable del monitoreo, quien consolida la información. Los resultados de los indicadores se reportan al KfW dos veces al año por medio de los informes de avance del Programa. Solo desde el segundo semestre de 2019 existe un esfuerzo sistemático para la recopilación que incluye la definición de fichas metodológicas. Según las entrevistas realizadas para esta evaluación, anteriormente los datos fueron recogidos con base en los reportes de los líderes del Pilar sin un adecuado proceso de verificación y control de calidad. El sistema de monitoreo se maneja a través de hojas de Excel.

El Acuerdo Separado⁶⁵ definió los informes que se entregarán por parte de la UER y el FPN en el marco del Programa. Los **informes de avance** semestrales (1 de julio al 31 de diciembre)⁶⁶ y los informes anuales (01 de julio al 30 de junio) son realizados por el Asesor Principal como parte de la obligación contractual de la Consultoría Internacional, mientras los informes financieros anuales (1 de julio al 30 de junio) por el FPN.

El Acuerdo Separado no estableció un contenido específico para los informes de avance, excepto que deberían describir en un máximo de 10 páginas los desarrollos más recientes. En el caso de los informes anuales, estos deberían ser acordados entre las partes y tomar en cuenta un determinado contenido, además de otros temas que fueron acordados en el transcurso de las misiones de monitoreo del KfW. Con el avance en la ejecución del Programa estos informes se han ido perfeccionando y se acostumbra a presentar en los semestrales la misma estructura que en los anuales, de manera que sea fácil integrar el segundo, aunque exceden con creces las 10 páginas

⁶⁵ Artículo IV, numeral 9.1 y 9.2 y Anexo 5.

⁶⁶ Inicialmente se había establecido informes trimestrales. En el marco de la Misión de Monitoreo del KfW del octubre 2018 se acordó reducir la periodicidad a semestral.

originalmente establecidas (dic 2018: 42 páginas más 3 de anexos y dic 2019: 56 páginas más 20 de anexos). Se presenta información acerca de los avances de la ejecución del Programa y la ejecución presupuestal, así como el avance en el cumplimiento de los indicadores del Marco Lógico, entre otros. La información considerada más importante se incluye en el resumen ejecutivo.

El **informe financiero** a cargo del FPN cumple con lo establecido en el Acuerdo Separado y presenta amplia información de la ejecución financiera del Programa por pilar, modalidad y entidad, los movimientos de las cuentas especiales y el diferencial cambiario, las inversiones financieras y sus rendimientos, los acuerdos y subacuerdos en ejecución y los gastos del Mecanismo Financiero. Adicionalmente, cuentan con un capítulo (número 8) para la información específica solicitada por el Reino Unido. El resumen de la información financiera se repite en los informes de avance y anuales.

Anualmente se debe realizar una auditoría financiera externa que cubra el periodo 1 de julio a 30 de junio y los informes, de acuerdo con el MOP, deben ser enviados al KfW antes del 30 de octubre del mismo año⁶⁷. Si bien se han entregado los informes correspondientes al periodo 2016-2017 y 2017-2018, no se ha cumplido en ningún caso con la fecha establecida para su entrega. De hecho, el informe 2018-2019 todavía no se ha presentado.

Los dos informes presentados incluyen la opinión favorable de los auditores y como resultado de las auditorías, el FPN está dando seguimiento al Plan de Mejoramiento acordado. De los 35 ítems que contiene el plan 2016-2017, uno todavía está en desarrollo y de las 20 observaciones al plan 2017-2018, quedan ocho por resolver. Las demoras en la entrega de los informes de auditoría atrasan la erradicación de posibles fallas en el control interno del FPN y de las EI, así como el pago al FPN de la segunda parte de la comisión para la administración de los fondos del Programa, lo que tiene importantes repercusiones en su remuneración y sostenibilidad financiera, tal como se analiza más adelante.

3.3.1.5. Balance de la gestión administrativa del Mecanismo Financiero

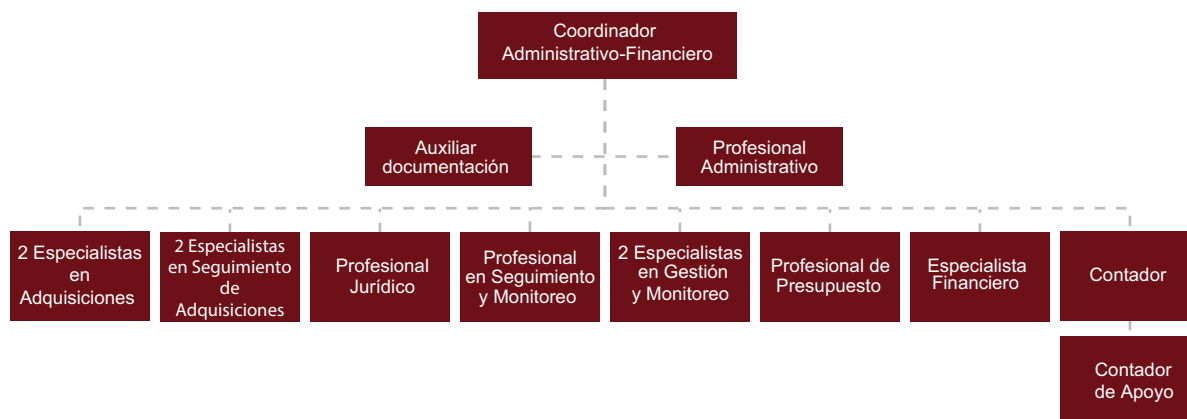
El Acuerdo Separado determinó que el MADS contrataría al FPN como Mecanismo Financiero para la administración del Programa, la realización de las adquisiciones y el seguimiento a los contratos⁶⁸. Para hacerse cargo de esta tarea contaría con un equipo de nueve personas a tiempo completo, conformado por especialistas en adquisiciones, presupuesto, seguimiento y monitoreo, jurídico, finanzas y contabilidad.

El FPN recibe los desembolsos del KfW en una cuenta especial, ejecuta los fondos con base en las definiciones técnicas de la UER y realiza las inversiones de los fondos que temporalmente no se usan. Es el responsable de firmar los convenios o subacuerdos con las EI. Al momento de realizar la presente evaluación, el personal del FPN dedicado exclusivamente al Programa había aumentado a 15 personas y se manejaba la siguiente estructura organizativa:

⁶⁷ El Acuerdo Separado establecía el 31 de mayo del siguiente año de cerrado el periodo fiscal. Sin embargo, como este cubre el periodo julio-junio, los informes deberían ser entregados hasta el 30 de noviembre del mismo año.

⁶⁸ Artículo I, 1.6. y 5.7.

Figura 7. Organigrama Mecanismo Financiero



Fuente: FPN.

De acuerdo con las personas del FPN entrevistadas, todas las partes habían subestimado la magnitud del Programa. Debido a los montos por ejecutar y el aumento respectivo del número de contratos, se considera que a futuro se requerirán aún más personas, lo cual ya está contemplado y se contratarán tres personas adicionales especialmente para soportar la carga del Pilar 4. Al 31 de diciembre de 2019 se habían firmado 49 contratos entre convenios, convenios de co-ejecución y subacuerdos por un volumen total de COP 73,249,535,150. Sobre la marcha se tuvo también rotación de personal y dada la complejidad del Programa, la curva de aprendizaje de cualquier persona nueva es lenta, además de tener que adaptarse a los estilos de los equipos de trabajo del FPN y de la UER.

El **Manual Operativo (MOP)** rige la ejecución del Programa. La primera versión fue elaborada por un consultor contratado por KfW y actualmente se encuentra en la cuarta revisión, la cual se realiza entre el FPN y la UER. El documento es muy general, cuenta con muchos elementos que más bien formarían parte de un manual de organización y funciones, y carece de lineamientos específicos para la realización de los diferentes procesos a cargo del FPN, como son los procedimientos, formatos e instructivos⁶⁹. Lo anterior se debe a una solicitud específica del KfW no compartida por el FPN en cuanto a que el MOP fuera más ejecutivo y con principios generales⁷⁰. Para cumplir con el requerimiento, el FPN ha elaborado diferentes guías de los temas considerados más importantes: Administración financiera, Política de Viajes, Manejo de efectivo, Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Programa. A criterio de la Misión, una versión más amplia del MOP, tal como lo visualizaba el FPN, sería más útil en el contexto de la ejecución de un Programa tan complejo como el REM, ya que garantizaría ejecutar las acciones de manera estandarizada, serviría de consulta para el personal a cargo y facilitaría la capacitación de personal nuevo.

Las **adquisiciones del Programa** se basan en las directrices respectivas del KfW⁷¹ y lo establecido en el MOP. Se inició la ejecución con las directrices del KfW del 2016 y a partir del 2020 se aplicará la versión del 2019, lo cual es visto con buenos ojos por parte del FPN, ya que incluye

⁶⁹ El KfW solicitó que no se incluyeran los detalles y sugirió trasladarlos a guías, ya que se quería un documento general.
⁷⁰ Específicamente, en el marco de la tercera revisión del MOP, el FPN propuso una versión más completa con procedimientos detallados, ante lo cual KfW en la Misión de Monitoreo del año 2017 no estuvo de acuerdo y solicitó hacer unas guías anexas.
⁷¹ https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Richtlinien/Vergaberichtlinien-2019_ES.pdf

mecanismos de adquisición y métodos de selección de firmas consultoras que se utilizan en otros proyectos, por ejemplo, con el Banco Mundial, lo cual ayudaría a estandarizar los procedimientos al interior de la institución. Las categorías de gastos y métodos de adquisición que establece el MOP se resumen en la siguiente tabla.

Tabla 9. Categorías de gastos y métodos de adquisición

| Categorías de gastos | Método de adquisición | | |
|--|---|---|--|
| Obras | Licitación pública internacional ≥ USD 1,000,000 | Licitación nacional ≥ USD 250,000 < USD 1,000,000 | Solicitud de precios < USD 250,000 |
| Bienes, suministros y servicios asociados | Licitación pública internacional ≥ USD 250,000 | Licitación nacional < USD 250,000 | Solicitud de precios > USD 5,000 < USD 250,000 |
| | Bolsa de productos Todo monto, siempre y cuando el bien y/o servicio se encuentran estandarizados o son estandarizables | | Adjudicación directa ≤ USD 5,000 |
| Firmas consultoras | Licitación pública internacional ≥ USD 250,000 | | |
| | Licitación nacional < USD 250,000 | Solicitud de ofertas > USD 20,000 ≤ USD 250,000 | Adjudicación directa ≤ USD 20,000 |
| Consultores individuales | Adjudicación directa ≤ USD 20,000 | | Solicitud de ofertas > USD 20,000 < USD 100,000 |
| Personal de gerencia, administrativo y técnico de la UER | Convocatoria abierta a expresar interés | | |

Fuente: MOP.

Todo lo anterior tiene que ser respetado por las EI durante la ejecución de los contratos que se firman con el FPN y de los cuales existen tres tipos que implican diferentes niveles de involucramiento de éste, tal como lo indica la siguiente tabla.

Tabla 10. Tipo de contratos y responsabilidades de las partes

| Tipo de contrato | Traslado de fondos a EI | Responsable de adquisiciones | Responsable del monitoreo y seguimiento |
|-------------------------|---|---------------------------------|--|
| Subacuerdo | Sí, el 100%. | Entidad Implementadora | FPN y UER |
| Convenio | No | FPN | UER |
| Convenio de coejecución | Parcialmente, de acuerdo a la capacidad de la EI | FPN y Entidad Implementadora | FPN y UER |

Fuente: Elaboración propia.

El FPN ejecuta los procesos de adquisición en el marco de los convenios y convenios de coejecución con las EI y para las compras y contrataciones en el marco de lo que indica la UER.

Una vez se obtiene la no objeción por parte del KfW para el PID y el PAD, el proceso de adquisición inicia con la presentación por la UER de los términos de referencia o especificaciones técnicas,

presupuestos y criterios de evaluación de las ofertas. El FPN recibe la documentación y el área de adquisiciones prepara todo el proceso, solicitando el visto bueno de la Consultoría Internacional y la no objeción del KfW cuando se requiera. El Comité de Evaluación califica las ofertas, el FPN firma los contratos, recibe los productos y realiza los pagos previa aprobación por parte de la UER. Si bien el MOP relata la secuencia cronológica del proceso, define las categorías de gastos y métodos de adquisición con sus techos respectivos, así como las aprobaciones y no objeciones, no detalla los procedimientos específicos ni existe una guía, únicamente se manejan internamente diagramas a nivel de *MSPProject* (“líneas de tiempo”).

Las quejas acerca de los procesos de adquisición son múltiples: se tardan demasiado, ya sea porque la UER no tiene suficiente personal para la elaboración de los términos de referencia, o debido a que la documentación de la UER llega incompleta o deficiente al FPN y el FPN “molesta” a la UER con muchos comentarios y requerimientos de ajuste acerca de ésta, el envío al KfW de los informes de evaluación de los procesos se tarda, con el consiguiente retraso de la no objeción del KfW. De igual manera, los procesos se han caído por errores en las bases de licitación o se consideran los métodos de adquisición impuestos por las normas del KfW como demasiado rígidos, que no se acoplan al contexto del Programa, entre otros.

Si bien internamente el FPN tiene establecidos tiempos para cada uno de los métodos de adquisición, no se controla de forma sistemática cuánto tarda cada uno de los pasos intermedios en la vida real (bases aprobadas y publicadas, recepción de ofertas, fecha comité de evaluación, etc.). Únicamente se registran las fechas de la recepción de la documentación de la UER en el FPN y después, la de la entrega de la minuta para la elaboración del contrato, cuando el FPN empieza a apoyarse en tecnología, utilizando soluciones creadas internamente con *Sharepoint* para el archivo de la información y con *Access*, para el control de los pagos del contrato. Sin embargo, justamente el tiempo que tarda todo el proceso de adquisición y dónde, cuándo y por qué se generan los atrasos, se controla manualmente en hojas de Excel. Excepto en las reuniones periódicas cuando el FPN informa acerca de los avances de los procesos o cuando se solicita información a la persona encargada, la UER no tiene acceso a esta información y no tiene ninguna posibilidad de dar seguimiento. Por lo tanto, solo puede reaccionar, pero no accionar proactivamente. Dada la complejidad de los procesos, sorprende el uso de hojas en Excel en lugar de un sistema de información integral accesible a todas las partes involucradas, especialmente cuando se administra un Programa por un volumen de recursos tan alto⁷².

Un punto ya mencionado anteriormente, en relación con la UER y las necesidades frente a los retos de la gestión del Programa (inciso 3.1.2), es el rol del Asesor Principal. Toda la comunicación gerencial importante en relación con las adquisiciones se realiza a través de él, sea del FPN a la UER, de la UER al KfW o del FPN al KfW. Debido a que su figura es temporal y su función es de apoyo estratégico y no operativo, los procesos tendrían que ser asumidos por las partes a través de comunicación directa.

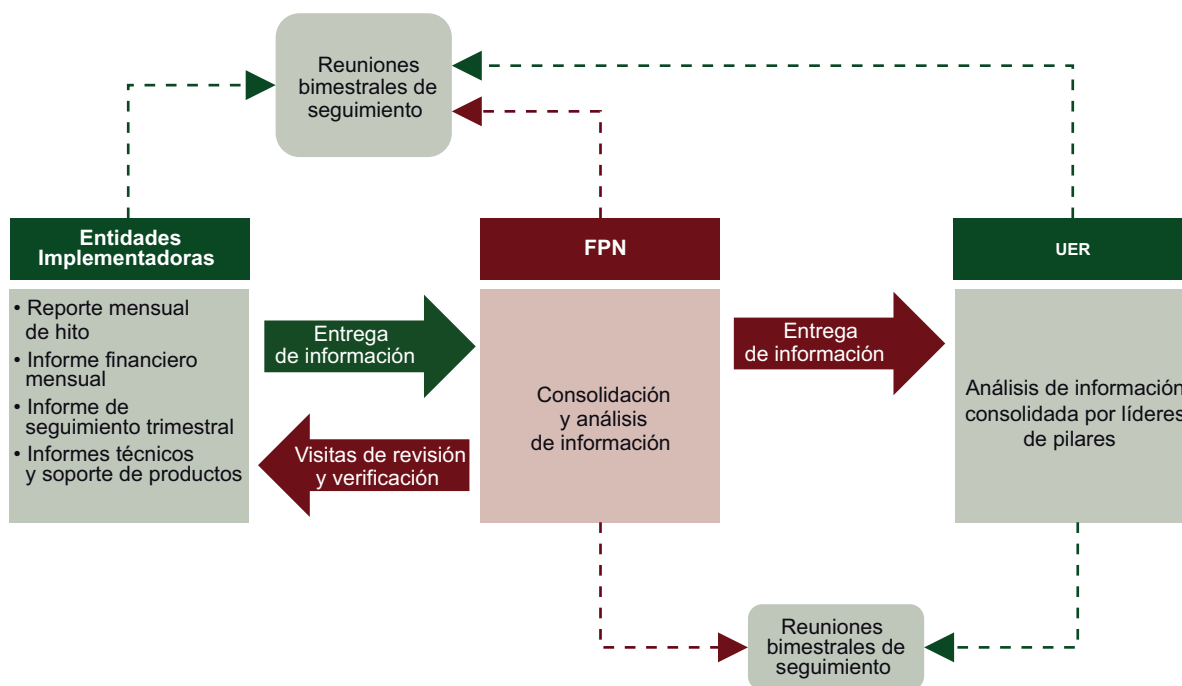
El **control financiero del Programa** está a cargo del especialista financiero del FPN y se basa en el seguimiento de los presupuestos de los diferentes PID una vez que son no objetados por el KfW. Genera la información financiera de los informes del FPN para el KfW y de los informes de avance y anuales.

⁷² El FPN informa que ha venido realizando gestiones para actualizar su sistema de información de manera integrada y espera tener al finalizar el año 2020 un sistema que contemple los procesos de adquisiciones en todas sus etapas y que esté disponible al Fondo y la UER.

Al respecto, el control de las líneas presupuestales de los PID se realiza por medio de un archivo Máster en Excel que contiene 46 (¡!) pestañas. Las actividades y la ejecución financiera se ingresan a mano y una vez cargada la información, las tablas de los diferentes informes se generan automáticamente. La información se recibe del sistema financiero SICOF del FPN, tipo ERP⁷³, para lo cual se depende del cierre respectivo de la contabilidad. Si bien la responsabilidad es compartida por el especialista con las personas del equipo financiero del programa, quienes poseen según su cargo una parte de la información, no hay otra persona capacitada en el FPN para manejar el archivo Máster y generar la información financiera y tampoco está documentado cómo generarla.

El **seguimiento a la gestión de las entidades implementadoras del Programa** es una actividad compartida por el FPN y la UER para lo cual se cuenta con la “Guía para el Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Programa”⁷⁴. Inicia una vez que se haya firmado por parte del FPN el contrato (subacuerdo o convenio de coejecución) con la Entidad Implementadora (EI) respectiva que incluye el presupuesto detallado, el plan de adquisiciones y el cronograma de actividades del proyecto por ejecutar. Las EI entregan al FPN mensualmente reportes de hitos e informes financieros con la debida documentación de respaldo y trimestralmente un informe de seguimiento. El FPN realiza visitas de revisión y verificación de cumplimiento a las EI y junto con los Líderes de los pilares llevan a cabo reuniones bimestrales de seguimiento. Asimismo, se realizan reuniones bimestrales de seguimiento entre el FPN y la UER. La siguiente figura resume el sistema de seguimiento a las EI.

Figura 8. Sistema de seguimiento a la gestión de las Entidades Implementadoras



Fuente: Elaboración propia con base en la Guía para el Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Programa, versión 0.2.

⁷³ ERP, Enterprise Resource Planning, por sus siglas en inglés.

⁷⁴ El presente inciso se basa en la propuesta de guía elaborada por el FPN en su versión 0.2, en las entrevistas realizadas con los responsables del monitoreo en el FPN y la revisión de la documentación proporcionada por éste.

Los entrevistados coinciden en que las capacidades a nivel de las organizaciones campesinas e indígenas son todavía limitadas para la ejecución de los proyectos, así como para la sistematización asociada a éstos y que se requiere de capacitación continua y visitas frecuentes para explicar y reforzar los procesos, lo cual implica tiempo y gastos. A lo anterior se agregan los cambios frecuentes de personas a nivel local y el cambio por ley de las alcaldías, lo que hace necesario repetir las capacitaciones a los nuevos equipos. Asimismo, hace falta material didáctico culturalmente pertinente para el apoyo a las capacitaciones y la consulta, que se adapte a las diferentes poblaciones de las zonas que se están atendiendo con el Programa: indígenas, campesinas, corporaciones, zonas de conflicto o sin conflicto.

Si bien es importante sistematizar el seguimiento e imprescindible cumplir con requerimientos que establece la Ley colombiana o el MOP, la pregunta es si verdaderamente se requieren tantos reportes e informes con tanta periodicidad o si se podría simplificar el esquema empleado, en vista de las limitadas capacidades y dificultades a nivel de organizaciones indígenas o campesinas para llevar a cabo los procesos.

El seguimiento es altamente costoso pues implica el traslado constante de personal del FPN y de la UER a la Amazonía, además de las dificultades para coordinar las agendas de todos. Como las reuniones se realizan en puntos centrales, también implican gastos y tiempo para las organizaciones locales.

Dada la complejidad del sistema de seguimiento y el control de la información y al igual que para el proceso de adquisición y el control financiero, sorprende el uso de hojas de Excel y que no se haya desarrollado un sistema de información integral permitiendo el acceso de todas las partes. Solamente se apoya en una base de datos de Access para consolidar la información, la cual fue desarrollada por el FPN.

De igual manera, la falta de tecnología a nivel de las EI locales dificulta la recopilación de información o el envío oportuno de evidencias (p.e. facturas). En este contexto ayudaría proveer a las EI locales de paquetes tecnológicos que, según el personal del FPN, podrían consistir en una laptop, un sistema internet satelital incluyendo el paquete de pago, panel solar y software de Office contable y las herramientas del Programa.

A esta situación se suman las dificultades encontradas y reportadas por varios entrevistados durante la evaluación, acerca de la falta de una eficiente disposición de información de EI como el Instituto SINCHI, que, dado su alto nivel de jerarquización, impide el flujo de información hasta tanto no se disponga de expresa autorización de la Dirección General.

Finalmente, la falta de un sistema centralizado de información sobre el avance de las implementaciones, dificultó a la misión de evaluación la consulta de las informaciones pertinentes sobre los distintos acuerdos, subacuerdos y convenios, ya que una parte de la misma reposa en FPN (principalmente de carácter administrativo y contractual) y otra (de carácter técnico) en la UER, y más precisamente en manos del respectivo coordinador de Pilar, lo que acarrea riesgos en la integridad de la misma y sobre todo su oportuna disponibilidad para el proceso de toma de decisiones.

3.3.1.6. Análisis del costo del Mecanismo Financiero y revisión de su esquema de remuneración

El Fondo Patrimonial Natural, fundado en 2005, es una fundación sin ánimo de lucro cuyo objeto social es la contribución a la conservación, uso y manejo sostenible de la biodiversidad a través del fortalecimiento de la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia (SINAP). A través de un proceso competitivo al cual fueron invitados dos fondos colombianos, el FPN fue seleccionado para la administración de los recursos del Programa REM VA. El costo de la administración y la forma de pago se establecieron en el Acuerdo Separado⁷⁵ y fueron inicialmente los siguientes que se cubren a través de los desembolsos realizados al Programa:

| | |
|-----------------------|--|
| Costo administración: | 5% sobre el monto administrado y ejecutado (“Gastos Administrativos FPN”). |
| Forma de pago: | 2.5% al momento de recibir los desembolsos del KfW. 2.5% posterior a la presentación del informe final de auditoría del año respectivo, en base del valor efectivamente contratado y ejecutado al término de dicho año. |

El Programa REM tiene un alto nivel de importancia para el FPN tanto a nivel del manejo de fondos como del personal. Constituye el 68.5% de su cartera manejada, pero, aunque la contratación ha venido incrementándose en función de la demanda real del programa, solo el 16.0% del personal está asignado directamente a éste. De hecho, el FPN al momento de presentar su oferta técnica y financiera, del 2011 al 2014 había ejecutado anualmente en promedio fondos por un total de USD 10 millones⁷⁶. Vale mencionar que actualmente existen dos programas, Conservación y Gobernanza y PSA Gobernación, con montos significativamente menores que el REM VA, pero con el mismo o mayor número de personal. Es importante aclarar que el número de personal depende de la forma de ejecución acordada con el cooperante en función de las responsabilidades asumidas por el FPN, por ejemplo, si incluye solo los procesos de adquisición o también el monitoreo y seguimiento, que es la parte más costosa e intensiva en lo que se refiere a éste. Tampoco refleja los recursos humanos adicionales que las contrapartes, generalmente los ministerios, emplean para el monitoreo y seguimiento, como el personal de la UER en el caso del REM. Las dos tablas a continuación presentan la información al respecto.

Tabla 11. FPN, montos en ejecución por programa

| Programas | Moneda | Monto del programa | Monto en USD | % |
|---------------------------|--------|--------------------|-----------------------|---------------|
| Conservación y Gobernanza | USD | 12.000.000,00 | 12.000.000,00 | 9,4% |
| Visión Amazonía | USD | 87.338.171,00 | 87.338.171,00 | 68,5% |
| GEF Amazonía | USD | 22.600.000,00 | 22.600.000,00 | 17,7% |
| PSA Gobernación | COP | 9.157.000.000,00 | 2.322.390,51 | 1,8% |
| Fundesnap - CEPF | USD | 488.761,00 | 488.761,00 | 0,4% |
| AFD | EUR | 2.457.843,00 | 2.676.345,24 | 2,1% |
| Total | | | 127.425.667,76 | 100,0% |
| TRM USD/COP: 3.942,92 | | 17.04.2020 BANREP | USD/EUR: 1,08890 | |

Fuente: FPN.

⁷⁵ Artículo II. 5.11.

⁷⁶ FPN (2015): Propuesta técnica Visión Amazonía, página 5.

Tabla 12. FPN, personal por dependencia y tipo de contrato

| Dependencia | Contratos laborales | Prestación de servicios | Vacantes | Total | % |
|---------------------------|---------------------|-------------------------|----------|-----------|---------------|
| Dirección Ejecutiva | 8 | - | - | 8 | 8,5% |
| Subdirección técnica | - | 3 | - | 3 | 3,2% |
| Coordinación Operaciones | 9 | - | 3 | 12 | 12,8% |
| Coordinación Jurídica | 2 | 1 | - | 3 | 3,2% |
| Coordinación Financiera | 5 | - | 1 | 6 | 6,4% |
| Total FPN | 24 | 4 | 4 | 32 | 34,0% |
| Conservación y Gobernanza | 4 | 13 | - | 17 | 18,1% |
| Visión Amazonía | 14 | 1 | - | 15 | 16,0% |
| GEF Amazonía | - | 10 | 2 | 12 | 12,8% |
| PSA Gobernación | - | 15 | - | 15 | 16,0% |
| Fundesnap - CEPF | 2 | - | - | 2 | 2,1% |
| AFD | | 1 | | 1 | 1,1% |
| TOTAL PROYECTOS | 20 | 40 | 2 | 62 | 66,0% |
| TOTAL PERSONAL | 44 | 44 | 6 | 94 | 100,0% |

Fuente: FPN.

Al momento de realizar el concurso para la contratación del Mecanismo Financiero, un programa en función de pagos por resultados era una modalidad novedosa, además del alto volumen de recursos involucrados y ninguna de las partes tenía experiencia previa acerca de las implicaciones de este esquema y su monto a nivel operativo en el contexto de la región Amazónica, una zona que debido al conflicto armado ha sido desatendida por el Gobierno central durante décadas. Tanto los términos de referencia elaborados por el MADS como la oferta financiera del FPN fueron más bien una “apuesta”, ya que no existía un marco referencial o antecedentes de programas parecidos; por esta razón, fue oportuno que el Acuerdo Separado incluyera la posibilidad de que el “valor de los Gastos Administrativos FPN y la forma de pago podrán reevaluarse por las Partes y el FPN en el tercer trimestre del año 2017 en base de las experiencias de implementación financiera del Proyecto”⁷⁷. Esta revisión se dio en el marco de la Misión del KfW en octubre 2018 y por el problema que el esquema acordado generaba en la liquidez del FPN, se cambió la forma de pago a la siguiente, aplicándola de manera retroactiva desde el inicio del Programa:

- 3.3% al momento de recibir los desembolsos del KfW.
- 1.7% previa conclusión de la auditoría financiera respectiva.

El FPN presentó en el marco de la misión de evaluación un análisis de su estructura de costos hasta el cierre financiero del Programa, previsto para el 30 de junio de 2022 (Tabla 15: FPN, costo administración Programa (USD)).

⁷⁷ Artículo II, 5.11.

En este contexto, hay que mencionar que hubo un desacuerdo entre el FPN y el MADS acerca de cómo calcular la comisión. El contrato firmado indica en el artículo 5.1 que “se aplicará el 5% sobre el monto administrado y ejecutado”. El presupuesto desagregado de la propuesta financiera del FPN que forma parte integral del contrato en forma de anexo, establece un costo total de administración del proyecto de USD 5,275,000, lo cual equivaldría al 5% de los desembolsos estimados del Programa de un total de USD 105,5 millones. El día 2 de diciembre de 2019, el Coordinador del Grupo de Contratos del MADS emitió un concepto jurídico respecto del costo del Mecanismo Financiero del Programa REM, indicando que “el porcentaje del 5% de cuota de administración corresponderá efectivamente al monto administrado y ejecutado”. En otras palabras, el 5% se calcula sobre el monto restante después de descontar de los desembolsos recibidos la comisión del FPN, ya que no se suele cobrar una comisión sobre la comisión que se está recibiendo como pago de los servicios prestados⁷⁸.

Por lo tanto, por la reducción de los desembolsos y tomando en cuenta los PID y PIR aprobados a la fecha, la comisión inicialmente pactada con el FPN disminuyó en USD 829,897, tal como lo muestra la siguiente tabla.

Tabla 13. Desembolsos del Programa, montos de ejecución y comisión del FPN (USD)

| Desembolso | Estimado | I | II | III | IV | PIR I | Total | Diferencia |
|-----------------------|-------------|-----------|------------|------------|------------|---------|------------|--------------|
| | 105.500.000 | 6.070.046 | 23.300.158 | 31.423.000 | 26.543.967 | 735.000 | 88.072.171 | - 17.427.829 |
| Monto de ejecución | 100.476.190 | 5.780.996 | 22.190.626 | 29.926.667 | 25.279.969 | 700.000 | 83.878.258 | - 16.597.932 |
| Comisión total FPN 5% | 5.023.810 | 289.050 | 1.109.531 | 1.496.333 | 1.263.998 | 35.000 | 4.193.913 | -829.897 |
| Primer Pago 3.3% | 3.315.714 | 190.773 | 732.291 | 987.580 | 834.239 | 23.100 | 2.767.983 | -547.732 |
| Segundo Pago 1.7% | 1.708.095 | 98.277 | 377.241 | 508.753 | 429.759 | 11.900 | 1.425.930 | -282.165 |

Fuente: Elaboración propia con base en FPN.⁷⁹

Lo anterior no es necesariamente causa de preocupación, ya que normalmente existe una relación directa entre el volumen de un programa y el costo operativo y número de personal requeridos para su ejecución. Sin embargo, lo que impacta la situación financiera del FPN en relación con el REM VA son dos efectos, primero, el aumento de los costos por la dinámica (no prevista) de éste y, segundo, el pago de la segunda parte de la comisión (1.7%) en función del valor efectivamente contratado y ejecutado al final de cada año auditado (al 30 de junio) y no del desembolso recibido.

En relación con el primer efecto, el aumento de los costos, estamos de acuerdo con la argumentación del FPN en el documento proporcionado que se resume a continuación:

- Por la dinámica que el Programa ha desarrollado, el creciente número de las EI y la dispersión geográfica de los proyectos que se están financiando, el FPN ha tenido que incrementar el

⁷⁸ Monto de ejecución = Desembolso / 1.05. Comisión FPN: Monto de ejecución * 0.05.

⁷⁹ Tomando el presupuesto desagregado del FPN que forma parte del contrato firmado, la diferencia hubiera sido de USD 1,081,087.10 (USD 5,275,000 menos USD 4,193,913)

- personal para cumplir con las actividades financieras, de adquisiciones y seguimiento y monitoreo, tal como fue indicado en párrafos anteriores, lo cual también fue solicitado por la UER.
- La oferta técnica del FPN y, por lo tanto, el costo financiero, no incluía ninguna descripción de cómo se realizaría el seguimiento y monitoreo de las EI, ni los términos de referencia la requerían. El sistema fue desarrollado por la institución y hoy día es usado por el FPN y la UER para una verificación efectiva, con las salvedades mencionadas en su momento, de los procesos y procedimientos a cargo de las EI, para garantizar que estos se lleven a cabo según lo establecido en el MOP. Lo anterior ha incrementado no solo los costos de personal si no también los costos operativos asociados.
 - El aumento del equipo clave del FPN para la administración de los fondos del Programa y el alto volumen de procesos y trámites que se realizan en comparación con la operación total del Fondo aumenta la dedicación del personal de apoyo a las actividades de soporte al Programa, así como los costos indirectos asociados.

Si bien el último punto es comprensible, el FPN debería, por transparencia, desglosar las categorías de gasto en el análisis proporcionado y justificar el aumento de la dedicación del personal de apoyo y de los costos indirectos en relación con lo que se encuentra en el inciso 3.1.6 del MOP y en el presupuesto de la propuesta desagregada del contrato firmado.

De acuerdo con los cálculos del FPN, el costo total de la administración de los fondos del Programa, derivado de los incrementos anteriores, resulta en USD 5,519,622 y, por lo tanto, USD 1,325,709 (31.61%) por encima del presupuesto inicial a lo que correspondería a una comisión total de 6.58% en lugar del 5%⁸⁰.

Tabla 14: FPN, costo administración Programa (USD)

| Categoría del gasto | Programación Propuesta | Ejecutado 31-12-19 | Finalización de ejecución y cierre | Total Gasto | Financiación |
|--|------------------------|--------------------|------------------------------------|------------------|-------------------|
| Personal Directo | 1, 816,937 | 832,869 | 1,298,394 | 2,131,263 | -314,326 |
| Personal Apoyo | 1,052,699 | 671,944 | 750,868 | 1,422,812 | -370,113 |
| Gastos de Viaje, Compra de equipos y Otros Costos Indirectos | 864,589 | 276,293 | 850,161 | 1,126,453 | -261,864 |
| Costos de Utilización del espacio | 459,688 | 535,104 | 303,990 | 839,094 | -379,406 |
| Total Costo Administración Programa | 4,193,913 | 2,316,210 | 3,203,412 | 5,519,622 | -1,325,709 |

Fuente: FPN.

El **segundo efecto**, el condicionamiento de la segunda parte de la comisión a la ejecución real, impacta fuertemente en el flujo de liquidez del FPN. Dada la lentitud en la concertación de las acciones y su correspondiente ejecución, al 31 de diciembre del 2019 el Programa había ejecutado (pagado) únicamente el 26.6% de los fondos disponibles y autorizados (PID I-IV y PIR I). De este 26.6%, al FPN le corresponde la comisión del 1.7%, además de que los pagos se realizan solo una vez al año, cuando la auditoría financiera externa entrega el informe respectivo. Como se había indicado anteriormente, éstos se entregan hasta un año después del cierre del periodo. La

⁸⁰ En el documento presentado por el FPN, se solicita una comisión de 6.5%.

siguiente tabla muestra el flujo de caja proyectado por el FPN por lo que resta del Programa e indica un flujo negativo a partir del cuarto trimestre del presente año.

Tabla 15. FPN, flujo de caja proyectado Mecanismo Financiero, 2020-2022 (USD)

| | Trimestres 2020 | | | | Trimestres 2021 | | | | Trimestres 2022 | | |
|--|-----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 |
| Saldo Inicial de la Cuenta | 463,672 | 357,744 | 196,478 | 147,455 | 66,662 | -766,161 | -998,067 | -1,049,255 | -1,248,898 | -1,985,840 | -2,133,346 |
| (+) Efectivo Recibido (Auditoría 1,7%) | | | 126,134 | | | | 160,000 | | | | 1,127,896 |
| Total Efectivo Recibido | 463,672 | 357,744 | 322,612 | 147,455 | 66,662 | -766,161 | -838,067 | -1,049,255 | -1,248,898 | -1,985,840 | -1,005,450 |
| Personal directo | 100,872 | 122,311 | 121,906 | 121,906 | 134,097 | 134,097 | 134,097 | 134,097 | 147,506 | 147,506 | |
| Personal Apoyo | | | | | 277,585 | | | | 305,344 | | 167,939 |
| Gastos de Viaje, Compra de equipos y Otros Costos Indirectos | 5,056 | 38,956 | 53,251 | 92211 | 170,832 | 97,810 | 77,091 | 65,546 | 161,428 | | 87,978 |
| Costos de Utilización del espacio | | | | | 116,984 | | | | 122,664 | | 64,342 |
| Total Pagos Realizados | 105,928 | 161,267 | 175,157 | 214,117 | 699,499 | 231,907 | 211,188 | 199,643 | 736,942 | 147,506 | 320,259 |
| Saldo Disponible | 357,744 | 196,478 | 147,455 | -66,662 | 766,161 | 998,067 | -1,049,255 | -1,248,298 | -1,985,840 | -2,133,346 | -1,325,759 |

Fuente: FPN.

El aumento del costo de administración del Programa a 6.58% incrementaría la participación del FPN en el presupuesto total del REM de 4.8% a 6.3% y el costo total por concepto de gestión, administración, control y monitoreo de 12.6% a 14.1%, tal como lo muestra la siguiente tabla.

Tabla 16. Programa REM, costo operatividad y Mecanismo Financiero actual y con aumento, PID I-IV y PIR I (USD)

| Rubro | Actual | | Aumento costo FPN | |
|---|-------------------|--------------|-------------------|--------------|
| 5.3 Costos Personal UER | 3.430.028 | 3,9% | 3.430.028 | 3,9% |
| 6.1 Auditorías y Evaluaciones | 334.301 | 0,4% | 334.301 | 0,4% |
| 6.2 Costos de viaje y logística | 1.030.543 | 1,2% | 1.030.543 | 1,2% |
| 6.3 Equipamiento y otros costos operativos | 514.374 | 0,6% | 514.374 | 0,6% |
| 6.4 Consultoría Internacional | 1.604.690 | 1,8% | 1.604.690 | 1,8% |
| 7 Mecanismo Financiero | 4.193.913 | 4,8% | 5.519.622 | 6,3% |
| Total gestión, administración, control y monitoreo | 11.107.849 | 12,6% | 12.433.558 | 14,1% |
| Total Programa | 88.072.171 | 100% | 88.072.171 | 100% |

Fuente: Elaboración propia con base en FPN.

Con base en el análisis de la información presentada por el FPN y el conocimiento adquirido del Programa en el transcurso de la presente evaluación, se considera apropiado un aumento al contrato del Fondo. Sin embargo, para determinar la suficiencia, se debería tomar en cuenta lo siguiente:

- El FPN debería transparentar el aumento de los costos del personal de apoyo y de los costos indirectos asociados.
- El análisis del FPN no contempla el impacto de comisiones adicionales por la ejecución de los subsiguientes PIR por concepto de rendimientos financieros (USD 476,190, en caso de la aprobación del PIR II, como ya fue indicado previamente).
- Definir, para pagar el aumento de la comisión del FPN, qué actividades previstas del Programa no se realizarán o utilizar los rendimientos financieros logrados.
- Definir un plan de contingencia en caso de que la ejecución financiera del Programa no termine como está contemplado el 30 de junio de 2022 (lo cual también aplica para el personal de la UER).
- En relación con las dos tablas anteriores presentadas por el FPN (“Costo Administración Programa” y “Flujo de Caja Proyectado Mecanismo Financiero”), no se revisaron los supuestos subyacentes, los números presentados y los cálculos realizados, lo cual debería ser realizado por las partes en caso de renegociar el contrato.

Adicionalmente a lo anterior, se tienen las siguientes observaciones:

- El 34% del pago del FPN está condicionado al avance en la ejecución (1.7%/5%) lo cual, mucho más para una Entidad Sin Ánimo de Lucro (ESAL), es demasiado alto. Por su lado, el personal de la UER y la Consultoría Internacional, que son corresponsables de la (no) ejecución, no asumen ningún riesgo y cuentan con ingresos fijos mensuales o trimestrales.
- La frecuencia de los pagos del 1.7% es demasiado espaciada, dejando, además, el último pago para después de la entrega del último informe de la auditoría externa.
- Las auditorías externas no cumplen con la fecha establecida en el MOP para la entrega de los informes, lo cual impacta negativamente en la fecha de pago del 1.7% de la comisión al FPN y lleva a retrasos de hasta un año después del cierre del periodo respectivo.
- Con base en los tres puntos anteriores, se recomienda reducir significativamente el porcentaje pagado contra avance de ejecución. También se podrían realizar tres pagos: el adelanto al recibir el desembolso, uno intermedio al cierre del periodo y un último contra el informe de auditoría externa.
- Contratar, por parte del FPN, un estudio para definir la tasa de costos indirectos que debe ser cargada a los proyectos en ejecución y elaborar una política interna al respecto, lo cual es de suma utilidad en la negociación con potenciales cooperantes.
- Realizar por parte del KfW, a nivel de América Latina, un estudio comparativo de los costos directos e indirectos de los Fondos privados, organismos internacionales y entidades implementadoras subcontratadas por éstas, que participan en la ejecución de los Programas REM y otros en el ámbito de la biodiversidad y cambio climático, para contar con costos referenciales.

3.3.1.7. La estrategia de comunicación y apropiación del Programa

Para enfrentar el riesgo de “Falta de acceso a la información” que se incluyó en el Marco Lógico, el Programa REM VA puso en marcha un esfuerzo considerable para robustecer la estrategia de comunicación. Esta labor consistió en la divulgación de información actualizada sobre las acciones, avances y logros del Programa por medio de las redes sociales como Facebook, Twitter y YouTube. Además, se han producido *factsheets* e infografías que permiten la comunicación de un mensaje claro y conciso que proporciona respuestas a las personas interesadas y se diseñó y

activó la página web <http://visionamazonia.minambiente.gov.co>. En los territorios visitados durante el trabajo de campo se observaron vallas publicitarias que visibilizan el Programa REM VA al igual que los proyectos agroambientales y agroforestales.

En el segundo semestre de 2019, se contrató a la firma Llorente y Cuenca para reforzar la estrategia de comunicación y posicionar los enfoques de desarrollo sostenible fomentados por REM VA para la región amazónica. Esta se soporta en medios digitales y de comunicación masiva a nivel nacional y local y en herramientas de comunicación presencial con materiales audiovisuales e impresos para su implementación.

Como resultado de la consultoría, entre el 15 de septiembre y el 31 de diciembre de 2019 se publicaron 52 notas en medios de comunicación escritos nacionales y regionales con un alcance de 9.426.917 personas. Los temas más cubiertos fueron: la constitución de la RAP Amazonía, la II Carrera contra la Deforestación y el Informe del IDEAM sobre la deforestación publicado en octubre del mismo año. Asimismo, en el ámbito de la estrategia del control territorial del tráfico de madera, se transmitieron 21.600 mensajes por cinco estaciones radiales de la emisora Colombia Estéreo del Ejército Nacional, ubicadas en los municipios de San Vicente del Caguán, Solano, Florencia, Puerto Rico y Solita. Asimismo, se transmitieron mensajes en el marco de las Burbujas Forestales.⁸¹

El contrato con la firma Llorente y Cuenca ha tenido resultados positivos visibles en los perfiles del Programa en las diferentes redes sociales y se nota una mejoría innegable en la calidad de las publicaciones, en lo que a contenido y forma respecta. Se espera que esta consolidación de la estrategia de comunicación permita en el futuro un alcance más amplio al público general.

Las emisoras comunitarias son un excelente vehículo para llegar a la población rural de la región, generar conocimiento local y coadyuvar en la construcción de una masa crítica local; por esta razón, se sugiere a futuro también apoyarse en estas y, además, fortalecer los medios de divulgación regionales en cuanto a sus capacidades conceptuales y técnicas. La comunicación interactiva genera gobernanza y crea redes de apoyo importantes a la hora de construir opciones de desarrollo; por lo tanto, se sugiere que los medios sirvan para verificar o confrontar la información con las comunidades de base.

El esfuerzo del REM VA en materia de acceso a la información para las comunidades indígenas se materializó con la publicación de la guía de la tercera convocatoria para financiación de proyectos del PIVA⁸² en enero de 2020. El diseño y la información contenida en la guía son amigables y de fácil comprensión y el documento tiene la capacidad de informar sobre las posibilidades que ofrece el Pilar Indígena para implementar proyectos que buscan la sostenibilidad de los bosques y de la selva amazónica en general. Se recomienda que este enfoque pedagógico y de acceso a la información se replique en todo el Programa REM, para permitir su apropiación por las comunidades locales campesinas e indígenas. Para esto, es importante tener en cuenta la conectividad con que cuenta la región y crear una estrategia de comunicación diversa que llegue

⁸¹ Informe semestral; julio - diciembre 2019.

⁸² <https://www.patrimonionatural.org.co/wp-content/uploads/Gu%C3%ADa-Presentaci%C3%B3n-Proyectos-PIVA-2020-1-2.pdf>

directamente a las poblaciones en cuestión. En este sentido, el uso de las redes sociales no garantiza el mismo alcance y se sugiere privilegiar plataformas audiovisuales locales y aplicaciones móviles de mensajería instantánea que son unos de los principales canales de comunicación en estas regiones.

Las comunidades también han dado visibilidad a sus proyectos. En relación con el PIVA, en la Mesa Regional Amazónica del 4 de marzo de 2020 varias organizaciones indígenas que presentaron sus proyectos, realizados en el marco de la primera convocatoria, indicaron que habían destinado recursos para hacer una divulgación de los resultados. Entre ellos, la alianza entre las organizaciones indígenas del trapezio amazónico ACITAM, AZCAITA, ATICOYA, CIMTAR y ASOAITAM publicaron un libro que recoge la construcción de un ordenamiento territorial indígena desde los conocimientos propios de los pueblos Ticuna, Cocama y Yagua.

El proyecto “Recuperación de semillas propias de los sistemas agrícolas tradicionales Inga”, implementado por la asociación Tandachiridu en el resguardo indígena Inga de San José del Fragua y Solita, Caquetá, privilegió la utilización de un medio audiovisual para darle visibilidad al proyecto. El video “Guardianas de Semillas” fue publicado en febrero de 2019 en el perfil YouTube de Visión Amazonia y cuenta hoy con un poco más de 200 vistas⁸³.

3.3.1.8. Articulación con otros programas y donantes

El Comité Ejecutivo de Visión Amazonía es el espacio para la construcción de sinergias y espacios colaborativos entre los diferentes programas orientados a combatir la deforestación y la reducción de emisiones de GEI en la Amazonía.

El más importante de ellos es el **Programa Corazón de la Amazonía**, con una inversión de US 10.400.000 proveniente del Global Environment Facility (GEF), financiado por el Banco Mundial, y una contrapartida nacional de US 35.450.785, que busca prevenir la deforestación en 9,1 millones de ha, a la vez que se aseguran los medios de vida de comunidades campesinas e indígenas. Tiene como objetivo promover usos sostenibles de la tierra para reducir la deforestación y estimular la conservación de la biodiversidad en los bosques de la Amazonía Colombiana, fortaleciendo la organización de las comunidades, su autonomía y la gobernanza de los ecosistemas que habitan.

Se implementa en los departamentos de Caquetá, Guaviare y sur del Meta, en los municipios de Solano, Cartagena del Chairá, San Vicente del Caguán, La Macarena, San José del Guaviare y Calamar, e interviene en siete resguardos indígenas. Participan, principalmente, el FPN, Instituto SINCHI y PNN, así como a nivel regional la CDA, CORPOAMAZONA, las gobernaciones del Caquetá y del Guaviare, las alcaldías municipales de San José del Guaviare, Calamar, Cartagena del Chairá, San Vicente del Caguán y Solano y las autoridades indígenas de los resguardos en que actúan.

Como se trata de los mismos departamentos y municipios e interactúan los mismos actores institucionales como en el REM VA, fue necesaria la coordinación y delimitación de las intervenciones para evitar duplicidades y obtener los mayores beneficios de las posibles sinergias en el territorio.

⁸³ https://www.youtube.com/watch?time_continue=2&v=C1GFYq_n_3Y&feature=emb_logo

Bajo la dirección y convocatoria del Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental del MADS, el Programa REM VA ha promovido diferentes eventos de coordinación para generar y compartir información y buscar su articulación con otros programas y donantes presentes en la región, tales como Colombia Sostenible, Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS, Fondo Colombia Sostenible y las agencias de desarrollo (Unidad de Restitución de Tierras, Agencia de Desarrollo Rural y Agencia de Renovación del Territorio, entre otras), así como con otros cooperantes internacionales en la zona como USAID, GIZ, PNUD, GEF, Unión Europea, ONF Andina, FAO y UICN, entre otros, de manera que la inversión de REM VA aporte efectivamente a los procesos de construcción de la paz y reducción de la deforestación.

Sin embargo, a pesar de la buena voluntad expresada por las instituciones y organizaciones convocadas, estas reuniones no tienen carácter vinculante y no siempre las agendas de la cooperación están adecuadamente integradas a las necesidades del país y las orientaciones de política del gobierno nacional. Sobre todo, cuando, como en el caso del actual gobierno, a más de un año y medio del inicio de su mandato, todavía no se ha hecho público el Plan Estratégico de Cooperación Internacional⁸⁴ que señale la hoja de ruta para las intervenciones de los países y organismos cooperantes, que es responsabilidad de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional.

3.3.1.9. La asesoría principal

En 2016 se realizó la Licitación Pública Internacional para la contratación de los servicios de una Consultoría Internacional para brindar asesoría al equipo del Programa REM en el desarrollo y la implementación del Programa, lo cual llevó a la contratación del Consorcio UNIQUE-GOPA con un presupuesto de EUR 1.189.020 la que dio inicio en enero de 2017.

Los servicios de consultoría contratados estaban compuestos por un Asesor Principal y dos consultores nacionales con dedicación de hasta 36 meses el primero y de 24 meses los segundos, de manera escalonada y parcial. Tendrían mayor presencia durante los primeros años del Programa y una intervención decreciente a partir de la implementación de las recomendaciones de la Misión de Evaluación de medio término prevista. La siguiente tabla muestra los detalles.

Tabla 17. Duración inicial prevista de la Consultoría Internacional

| Año | Meses / Consultor | | | | | |
|----------------------|-------------------|------|------|------|------|-------|
| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | total |
| Asesor principal | 10.5 | 10.5 | 7 | 6 | 2 | 36 |
| Consultor nacional 1 | 8 | 7 | 4 | 3 | 2 | 24 |
| Consultor nacional 2 | 8 | 7 | 4 | 3 | 2 | 24 |

Fuente: Oferta Técnica Económica Consorcio UNIQUE-GOPA.

⁸⁴ El último Plan Estratégico de Cooperación Internacional y Gestión del Riesgo de Desastres fue adoptado para el período 2015-2018. APC reseña en su Informe de Gestión 2019 que una nueva Estrategia Nacional de Cooperación Internacional ENCI 2019-2022 fue formulada participativamente durante ese año, pero no está disponible para consulta general.

En cumplimiento de lo prescrito en el contrato de servicios y las demandas de la coordinación de la UER, la Consultoría Internacional (CI) apoyó la elaboración del Plan de Trabajo Global (PTG) y del Manual Operativo del Programa (MOP), el diseño de los pilares 2 Sectorial y 4 Indígena, la elaboración de los cuatro PID y sus respectivos PAD, así como la preparación de los informes trimestrales, semestrales y anuales. Adicionalmente, la CI apoya la preparación de los Comités Ejecutivos, las Misiones de Monitoreo de los cooperantes, da seguimiento y visto bueno a las Auditorías Financieras Externas, brinda apoyo técnico a la propuesta de créditos financieros del Pilar 3 y al diseño de la Estrategia de Incentivos a la Conservación.

También coordinó el diseño del Sistema de Gestión Integral de Riesgo Sociales y Ambientales (GIRSA) y genera los insumos para la elaboración de los Resúmenes de Información sobre el respeto y abordaje de las Salvaguardas.

La CI es responsable de la verificación de los procesos de adquisiciones (TdR, documentos de licitación, precalificación, oferta técnica, oferta económica y negociación de los contratos) y participa en los Comités Financieros para asesorar la estrategia de rendimientos financieros.

Además, acompaña la verificación de los diferentes pasos para obtener la no objeción del KfW en las Licitaciones Internacionales y los procesos de planificación estratégica.

Como puede apreciarse, frente a la multiplicidad de tareas clave para el arranque e implementación del Programa una dedicación parcial e intermitente del equipo de la CI no tenía sentido; por lo anterior, fue negociada una adenda, a partir de las recomendaciones de la Misión de Monitoreo de octubre de 2018, que permitió contar con la dedicación exclusiva del equipo. Además, la intermitencia prevista en el servicio de los consultores generaba el riesgo de perder la disponibilidad de los especialistas, cuya curva de aprendizaje resultaría muy onerosa para el Programa.

Con base en este arreglo, los consultores nacionales finalizaron su compromiso contractual en el mes de octubre de 2019 y el Asesor Principal aumentó su acompañamiento con una dedicación de tiempo completo, quedando con un remanente de 4.5 meses de dedicación para atender el tiempo restante del Programa (2020 y 2021). Los dos consultores nacionales después fueron contratados directamente por el Programa, uno para hacerse cargo del monitoreo, evaluación y aprendizaje y otro para los instrumentos financieros.

Como ha sido señalado en otros capítulos de este informe, el nivel de ejecución de los recursos hasta su cierre técnico operacional y financiero en diciembre de 2021 y junio de 2022 respectivamente, supondría triplicar la ejecución en el tiempo faltante, lo que a todas luces no es posible; menos aún, sin el acompañamiento de la CI que ha desempeñado un papel clave en la implementación alcanzada.

Por estas razones, se propuso en el último trimestre del 2019 una nueva adenda al contrato de CI que podría representar una adición de alrededor del 25% sobre el valor inicialmente acordado, para garantizar un adecuado acompañamiento a la gestión del Programa durante los últimos 2 años de su ejecución. Esta nueva adenda ha sido aprobada en abril de 2020n.

Debido a que la figura de la Consultoría Internacional es de apoyo estratégico y no operativo, esta medida debería acompañarse del fortalecimiento de la UER, lo que en páginas precedentes ha sido señalado, como condición *sine qua non* para hacer frente a los retos derivados del cierre de operaciones del Programa. Además de los retrasos en la implementación de los compromisos a nivel de los distintos pilares, ya reseñados antes, la etapa de cierre de cualquier intervención de la cooperación internacional requiere dedicar importantes esfuerzos en las tareas de sistematización y de fortalecimiento de capacidades para garantizar la continuidad de las acciones y, lo que es más importante, para preparar una estrategia de ampliación de escala (*up-scaling*) que permita aprovechar las experiencias y lecciones aprendidas para que puedan ser diseminadas de manera vertical en las instituciones y horizontalmente en el territorio.

3.3.2. P.D.E. 3.2

¿La ejecución financiera y la inversión del Programa es adecuada y en qué medida el esquema REM - Pago por Resultados ha contribuido a mejorar la eficiencia, en comparación con otros programas de inversión más tradicionales?

3.3.2.1. Ejecución financiera

Para analizar la ejecución financiera hay que familiarizarse primero con los conceptos que el Programa maneja en relación con los diferentes estatus de ejecución y que fueron definidos por una consultoría que el KfW contrató para determinar la estructura de los informes financieros.

Tabla 18. Definición de los estatus de ejecución del Programa⁸⁵

| Estatus de ejecución | Definición |
|----------------------|--|
| Apropiado | Equivale a la reserva de un volumen específico de recursos que hace FPN, producto de la firma de toda clase de acuerdos jurídicos como son: subacuerdos, convenios de asociación, marco, y de coejecución y contratos directos, por parte de FPN hacia Entidades Implementadoras y que implica la afectación (disminución) de la disponibilidad presupuestal del PID general del Programa. |
| Apropiado 2º nivel | Equivale a la reserva de un volumen específico de recursos que hace la Entidad Implementadora, producto de la firma de subacuerdos y convenios de coejecución con las Organizaciones y Asociaciones locales que presentan a las comunidades beneficiarias, ello en cumplimiento a los términos del subacuerdo o convenio de coejecución existente con FPN, y que implica la afectación (disminución) presupuestal de los recursos del respectivo subacuerdo. |
| Transferido | Monto de recursos en COP, entregados por FPN a las Entidades Implementadoras según los términos de los subacuerdos firmados. |
| Transferido 2º nivel | Monto de recursos en COP, entregados por las Entidades Implementadoras y/o FPN, a las Organizaciones y Asociaciones locales que representan a las comunidades beneficiarias, producto de la firma de subacuerdos y convenios de coejecución. |

⁸⁵ El sistema financiero del FPN registra los montos por concepto de “apropiado”, “transferido”, “comprometido” y “ejecutado/pagado”, no así el segundo nivel, ya que no es un compromiso jurídico y, por lo tanto, no corresponde registrarlo contablemente, aunque se cuenta con la información a través de los reportes que presentan las EI.

| Estatus de ejecución | Definición |
|----------------------|--|
| Comprometido | Se refiere al volumen de contratos y/o compromisos que han sido firmados con los proveedores de bienes y servicios, así: i) Contratos firmados por las Entidades Implementadoras en virtud a la ejecución de los subacuerdos, ii) Contratos firmados por FPN, en virtud a la ejecución de los convenios de cooperación firmados con otras instituciones implementadoras, y iii) contratos suscritos directamente por FPN en virtud a la ejecución de los componentes del Programa: Condiciones Habilitantes (personal UER y estrategia de comunicación), Operatividad (firma Asesora Principal, viajes y logística y otros costos operativos) y el contrato de servicios del Mecanismo Financiero. |
| Ejecutado/Pagado | Se refiere a los valores que han sido efectivamente pagados por las Entidades Implementadoras y FPN a los proveedores de bienes y servicios del Programa en cumplimiento de las cláusulas de los contratos, una vez recibidos a la satisfacción los bienes y servicios, presentada la factura o documento equivalente y la obtención de la aprobación del supervisor del contrato correspondiente. |

Fuente: Informes financieros FPN.

A continuación, se analiza la eficiencia financiera del Programa desde la perspectiva de los Planes de Adquisición aprobados y del presupuesto total. Al 31 de diciembre de 2019, los montos aprobados de los PAD y PAR sumaban un total de USD 64,410,951 millones, tal como muestra la tabla siguiente. En el caso del PAD IV, en ese momento, únicamente estaba autorizada la ejecución de la parte que correspondía a los gastos operativos del Programa como son los costos del personal de la UER, la operatividad y el Mecanismo Financiero.

Tabla 19. Programa REM, Planes de Adquisiciones aprobados (PAD I – III, IV parcialmente, PAR I), al 31 de diciembre de 2019 (USD)

| # | Rubro | % | Total | PAD I | PAD II | PAD III | PAD IV | PAR I |
|-------------------------|---------------------------|--------------|-------------------|------------------|-------------------|-------------------|------------------|----------------|
| 1 | Gobernanza Forestal | 10,4% | 10.248.310 | 1.096.828 | 3.259.206 | 5.713.776 | | 178.500 |
| 2 | Intersectorial Sostenible | 5,0% | 4.887.488 | 300.000 | 1.219.703 | 3.327.785 | | 40.000 |
| 3 | Agroambiental | 20,5% | 20.103.539 | 1.172.759 | 10.300.000 | 8.432.780 | | 198.000 |
| 4 | Gobernanza Indígena | 10,0% | 9.793.636 | | 2.300.000 | 7.418.636 | | 75.000 |
| 5 | Condiciones Habilitantes | 11,9% | 11.700.156 | 2.100.969 | 4.183.298 | 3.855.433 | 1.512.456 | 48.000 |
| Subtotal pilares | | 57,8% | 56.733.129 | 4.670.556 | 21.262.207 | 28.748.410 | 1.512.456 | 539.500 |
| 6 | Operatividad | 3,6% | 3.483.909 | 959.491 | 1.009.441 | 1.103.440 | 251.037 | 160.500 |
| 7 | Mecanismo financiero | 4,3% | 4.193.913 | 440.000 | 1.028.510 | 1.571.150 | 1.119.253 | 35.000 |
| Total | | 65,7% | 64.410.951 | 6.070.047 | 23.300.158 | 31.423.000 | 2.882.746 | 735.000 |

Fuente: Elaboración propia con base en informes de FPN y UER.

Del total, se había apropiado un 54.6% y ejecutado (pagado) un 23.9%, siendo el pilar 5 Condiciones Habilitantes (87.6%) y el pilar 3 Agroambiental (58.7%) los de mayor apropiación, y el pilar 5 (36.5%) y el pilar 3 Agroambiental (22.9%) los de mayor ejecución, tal como muestra la siguiente tabla.

Tabla 20: Programa REM, Planes de Adquisiciones aprobados (PAD I – III, IV parcialmente, PAR I), apropiados y ejecutados, al 31 de diciembre de 2019 (USD)

| # | Rubro | Aprobado | Apropiado | %Apropiado | Ejecutado | % Ejecutado |
|-------------------------|---------------------------|-------------------|-------------------|--------------|-------------------|--------------|
| 1 | Gobernanza Forestal | 10.248.310 | 3.921.388 | 38,3% | 1.882.775 | 14,6% |
| 2 | Intersectorial Sostenible | 4.887.488 | 1.765.112 | 36,1% | 1.193.365 | 19,0% |
| 3 | Agroambiental | 20.103.539 | 11.807.825 | 58,7% | 7.316.713 | 22,9% |
| 4 | Gobernanza Indígena | 9.793.636 | 2.631.298 | 26,9% | 1.939.916 | 10,4% |
| 5 | Condiciones Habilitantes | 11.700.156 | 10.250.513 | 87,6% | 6.705.063 | 36,5% |
| Subtotal pilares | | 56.733.129 | 30.376.135 | 53,5% | 19.037.832 | 21,6% |
| 6 | Operatividad | 3.483.909 | 2.466.969 | 70,8% | 2.090.592 | 39,4% |
| 7 | Mecanismo financiero | 4.193.913 | 2.340.802 | 70,8% | 2.316.210 | 49,6% |
| Total | | 64.410.951 | 35.183.906 | 54,6% | 23.444.634 | 23,9% |

Fuente: Elaboración propia con base en informes de FPN y UER.

En relación con el presupuesto total del Programa, este es de USD 98,072,172 e incluye a los cuatro PID y el PIR I aprobados, así como al PIR II ya formulado, pero pendiente de aprobar⁸⁶. Los responsables del Programa estiman que todavía se contará con USD 2 millones adicionales por concepto de rendimientos, los cuales no se han incluido en la siguiente tabla.

Tabla 21. Programa REM, presupuesto total por planes de inversión por desembolso, PID I-IV, PIR I y II (USD)

| # | Rubro | % | Total | PID I | PID II | PID III | PID IV | PIR I | PIR II |
|-------------------------|---------------------------|---------------|-------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|----------------|-------------------|
| 1 | Gobernanza Forestal | 13,1% | 12.855.239 | 1.096.828 | 3.259.206 | 5.713.776 | 2.406.929 | 178.500 | 200.000 |
| 2 | Intersectorial Sostenible | 6,4% | 6.280.695 | 300.000 | 1.219.703 | 3.327.785 | 143.207 | 40.000 | 1.250.000 |
| 3 | Agroambiental | 32,6% | 32.005.738 | 1.172.759 | 10.300.000 | 8.432.780 | 11.702.199 | 198.000 | 200.000 |
| 4 | Gobernanza Indígena | 18,9% | 18.573.429 | | 2.300.000 | 7.418.636 | 8.580.581 | 75.000 | 199.212 |
| 5 | Condiciones Habilitantes | 18,7% | 18.376.039 | 2.100.969 | 4.183.298 | 3.855.433 | 2.340.761 | 48.000 | 5.847.578 |
| Subtotal pilares | | 89,8% | 88.091.140 | 4.670.556 | 21.262.207 | 28.748.410 | 25.173.677 | 539.500 | 7.696.790 |
| 6 | Operatividad | 5,4% | 5.310.928 | 959.491 | 1.009.441 | 1.103.440 | 251.037 | 160.500 | 1.827.019 |
| 7 | Mecanismo financiero | 4,8% | 4.670.103 | 440.000 | 1.028.510 | 1.571.150 | 1.119.253 | 35.000 | 476.190 |
| Total | | 100,0% | 98.072.172 | 6.070.047 | 23.300.158 | 31.423.000 | 26.543.967 | 735.000 | 10.000.000 |

Fuente: Elaboración propia con base en informes de FPN y UE

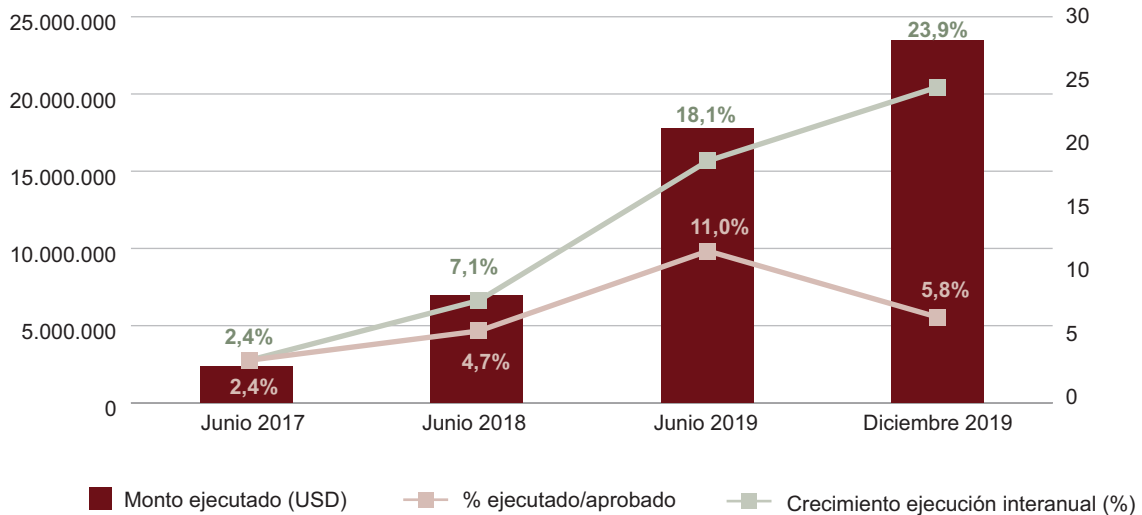
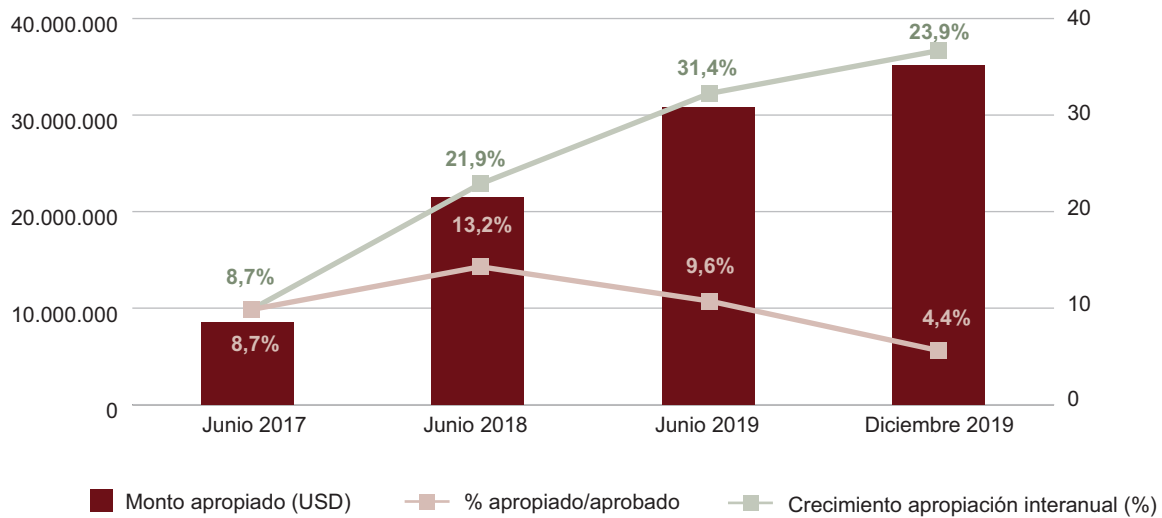
Lo primero que resalta es que, a pesar de que no se recibió la totalidad de los desembolsos, gracias a las inversiones financieras y ganancias por diferencial cambiario, al final, el Programa habrá tenido el presupuesto que el Acuerdo Separado contemplaba, tal como fue indicado al comienzo del informe.

Al comparar el presupuesto total con los montos apropiados y ejecutados (pagados) a esta fecha, tres años y medio después de iniciar el Programa, se había apropiado el 35,9% y ejecutado el

⁸⁶ Al momento de elaborar el presente informe, el PIR II estaba pendiente del visto bueno del MADS y de la no objeción del KfW.

23.9%. El ritmo de crecimiento interanual de la apropiación y ejecución no ha aumentado significativamente, ya que del 2018 al 2019 se ubicó en 9.6% para el presupuesto apropiado y en 11% para el ejecutado. En el último semestre del 2019 estuvo en 4.4% y 5.8% respectivamente. El siguiente gráfico presenta los datos al respecto.

Gráfico 1. Programa REM, presupuesto total (PID I-IV, PIR I y II) apropiado y ejecutado, 30 de junio de 2017 al 31 de diciembre de 2019 (USD)



Fuente: Elaboración propia con base en informes de FPN y UER. Nota: El último periodo de crecimiento interanual comprende solo el segundo semestre del 2019.

Detallando la aprobación y ejecución del presupuesto total a nivel de los pilares al 31 de diciembre de 2019, los mayores montos por apropiar y ejecutar son a nivel del pilar 3 Agroambiental con USD 20.2 millones y USD 24.7 millones, seguido por el pilar 4 Gobernanza Indígena con USD 15.9 millones y USD 16.6 millones respectivamente, tal como muestra la siguiente tabla.

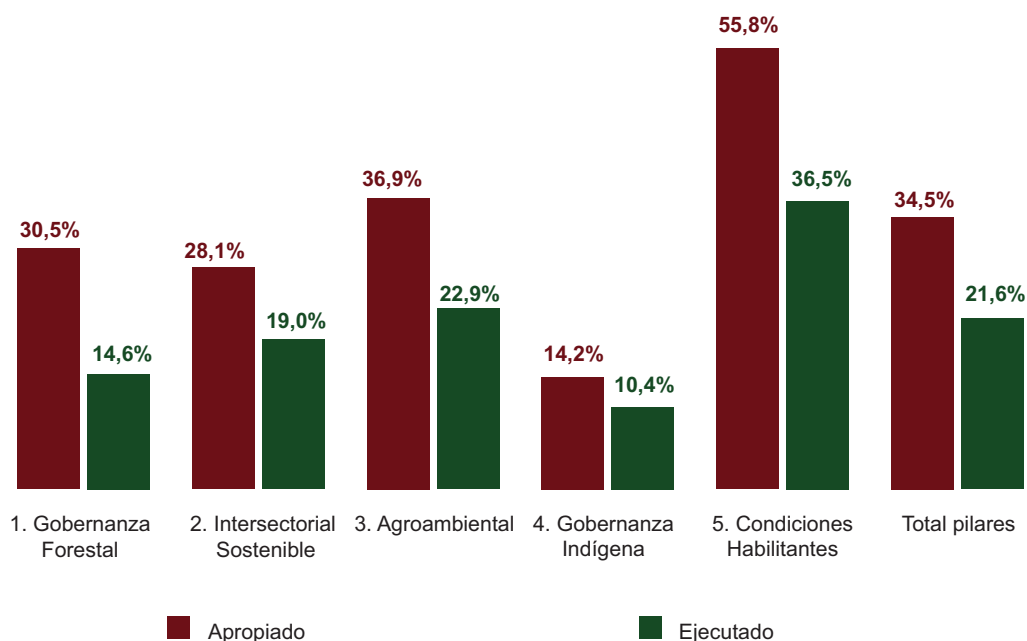
Tabla 22. Programa REM, presupuesto total (PID I-IV, PIR I y II) apropiado y ejecutado, por pilar, al 31 de diciembre de 2019 (USD)

| # | Rubro | Aprobado* | Ejecutado | Por ejecutar |
|-------------------------|---------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 1 | Gobernanza Forestal | 12.855.239 | 1.882.775 | 10.972.464 |
| 2 | Intersectorial Sostenible | 6.280.695 | 1.193.365 | 5.087.330 |
| 3 | Agroambiental | 32.005.738 | 7.316.713 | 24.689.025 |
| 4 | Gobernanza Indígena | 18.573.429 | 1.939.916 | 16.633.513 |
| 5 | Condiciones Habilitantes | 18.376.039 | 6.705.063 | 11.670.976 |
| Subtotal pilares | | 88.091.140 | 19.037.832 | 69.053.308 |
| 6 | Operatividad | 5.310.928 | 2.090.592 | 3.220.337 |
| 7 | Mecanismo financiero | 4.670.103 | 2.316.210 | 2.353.893 |
| Total | | 98.072.172 | 23.444.634 | 74.627.538 |

Fuente: Elaboración propia con base en informes de FPN y UER. *Se considera en esta tabla el PIR II como “aprobado”.

A nivel de la apropiación y ejecución porcentual, es el pilar 4 Gobernanza Indígena con 14.2% y 10.4% el que menor avance ha mostrado, seguido por el pilar 2 Intersectorial Sostenible y el pilar 1 Gobernanza Forestal, tal como se puede apreciar en el gráfico siguiente.

Gráfico 2. Programa REM, presupuesto total (PID I-IV, PIR I y II) apropiado y ejecutado, por pilar, al 31 de diciembre de 2019 (%).



Fuente: Elaboración propia con base en información FPN.

Como aumentará la presión para agilizar la ejecución, se requerirán decisiones gerenciales decididas para apoyar proyectos que aumentarán significativamente la ejecución sin dejar de lado la

calidad de la intervención y el impacto que tendrán sobre la reducción de la deforestación. Posiblemente, por ahora, algunos “sueños” no se podrán realizar porque el tiempo de concertación entre las partes sería demasiado largo o los montos de inversión demasiados pequeños.

Con base en el análisis realizado, en vista de la baja ejecución histórica y la complejidad de la implementación de los procesos a nivel local, así como de la problemática adicional en este año por la pandemia del COVID-19, se considera poco probable que el Programa pueda realizar el cierre técnico en diciembre 2021 y el cierre financiero en junio 2022.

3.3.2.2. Costos de implementación del Programa

Tal como ya se había indicado en el inciso 3.1.6 acerca del esquema de remuneración del Mecanismo Financiero, al 31 de diciembre 2019, el presupuesto aprobado del REM (PID I-IV y PIR I) sumaba USD 88,072,171 y el costo de implementación, entendiéndose por ello el de la UER (personal, equipamiento, viajes y logística), las auditorías externas, la Consultoría Internacional y el FPN, representó el 12.6% de este. La tabla siguiente presenta los detalles.

Tabla 23. Programa REM, costo de implementación al 31 de diciembre de 2019, PID I-IV y PIR I

| Rubro | Monto | % |
|--|-------------------|--------------|
| 5.3 Costos Personal UER | 3.430.028 | 3,9% |
| 6.1 Auditorías y Evaluaciones | 334.301 | 0,4% |
| 6.2 Costos de viaje y logística | 1.030.543 | 1,2% |
| 6.3 Equipamiento y otros costos operativos | 514.374 | 0,6% |
| 6.4 Consultoría Internacional | 1.604.690 | 1,8% |
| 7 Mecanismo Financiero | 4.193.913 | 4,8% |
| Total Programa | 88.072.171 | 100% |
| Total Costo de Implementación | 11.107.849 | 12,6% |

Fuente: Elaboración propia con base en FPN.

En comparación con programas tradicionales del KfW, el costo de implementación se considera bajo, aunque, por el volumen del Programa, existen efectos de sinergias que bajan su participación en el presupuesto total. Sin embargo, para un panorama completo, se tendría que sumar a este costo todavía los costos indirectos de las Entidades Implementadoras que es un costo de implementación que se ha trasladado a ellas. Hay que considerar también que, en caso de extenderse el plazo del Programa, el costo de implementación aumentará al igual que su participación en el total.

3.3.2.3. Eficiencia de las diferentes modalidades de inversión y contratación

Las diferentes modalidades de inversión y contratación se encuentran definidas en los informes presentados por la UER y el FPN al KfW, pero no en el MOP. En el marco del análisis de las adquisiciones del Programa ya presentado, se explicó parte de las diferencias. Sus definiciones completas son las siguientes:

Tabla 24. Modalidades de ejecución del Programa

| Modalidad | Definición | Ejecución de recursos |
|-------------------------|---|---|
| Subacuerdo | Instrumento jurídico firmado por FPN y una EI del orden privado para la ejecución técnica y financiera, de las actividades contempladas en el Plan de Inversión por Desembolso. | EI |
| Convenio | Instrumento Jurídico firmado por FPN y una EI del orden público y privado para la ejecución técnica de las actividades contempladas en el PID. | FPN |
| Convenio de coejecución | Instrumento Jurídico que se suscribe como resultado del análisis de las capacidades (administrativas, financiera, de adquisición y jurídicas), cuando las Entidades demuestran un nivel intermedio para la ejecución de las actividades contempladas en el PID (incluye el tema de proyectos productivos con asociaciones campesinas u organizaciones indígenas). Dentro del convenio se pueden definir escenarios graduales de transferencia de recursos conforme al nivel de capacidades adquiridos dentro del proceso. | Recursos de menor cuantía para gastos operativos: EI Procesos más complejos: FPN |

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes financieros FPN.

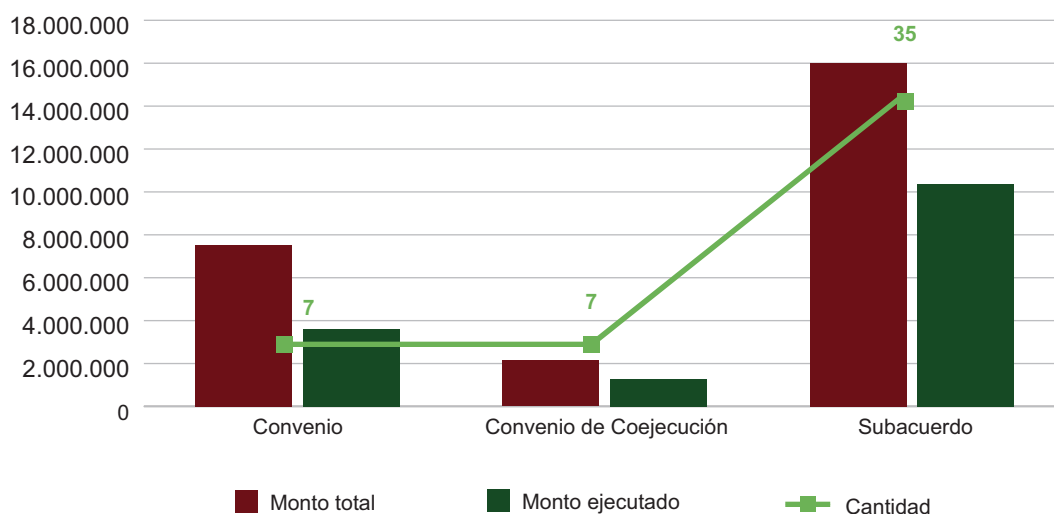
La modalidad “subacuerdo” transfiere todo el riesgo a la EI que se responsabiliza de los procesos de adquisición y del fortalecimiento comunitario. El FPN se encarga de la evaluación ex ante de sus capacidades institucionales y realiza posteriormente el monitoreo y seguimiento del contrato. Por asumir el riesgo, la EI cobra un costo operativo de administración por estar más cerca de las asociaciones de base. Este costo, teóricamente, debería ser menor que para el FPN, ya que éste último no cuenta con presencia a nivel local. Sin embargo, las EI grandes, como es el caso de SINCHI, concentran la administración y el control financiero de los proyectos también a nivel central, en su sede en Bogotá, por lo cual, el supuesto de que su costo debería ser menor posiblemente no es cierto.

El “convenio” es la modalidad opuesta al “subacuerdo”, en el que el FPN se encarga únicamente de los procesos de adquisición y la contraparte, el MADS, realiza el monitoreo y seguimiento, así como los procesos de fortalecimiento comunitario. Es el modelo del Programa GEF Amazonia que el FPN ejecuta con fondos del Banco Mundial.

El “convenio de coejecución” es un híbrido de las dos modalidades anteriores y la más costosa. El FPN realiza los procesos de adquisición más complejos, el fortalecimiento comunitario y el monitoreo y seguimiento. La EI a su vez, ejecuta los recursos de menor cuantía de acuerdo con lo prescrito en los convenios. Esta modalidad se vuelve particularmente costosa para el FPN por no contar con presencia local, además de que el costo depende de la ubicación de las EI, ya que, a mayor lejanía, más caro será el acompañamiento. Sin embargo, la tarea que el FPN está asumiendo en relación con el fortalecimiento de las organizaciones campesinas e indígenas es una inversión a largo plazo y de suma importancia para el empoderamiento de estas.

El subacuerdo es la modalidad más empleada por el Programa, con un total de 35 contratos por un volumen total de USD 16,025,550 (62.4%). También a nivel de ejecución es la más exitosa, siendo el 64.6% ya pagado. El siguiente gráfico muestra la cantidad y montos ejecutados por modalidad de contrato hasta el 31 de diciembre de 2019.

Gráfico 3. Cantidad y montos ejecutados por modalidad de contrato hasta el 31 de diciembre de 2019



Fuente: Elaboración propia con base en información FPN.

Los convenios de coejecución principalmente son utilizados para la ejecución de proyectos del pilar 4 Gobernanza Indígena y aumentarán significativamente con la ejecución del PID IV recién aprobado por el KfW. La siguiente tabla muestra el detalle de los contratos firmados para los años 2016 a 2019.

Tabla 25. Modalidad de ejecución, cantidades, montos totales y ejecutados, del 2016 al 2019 (USD)

| Rubro | Convenio | Convenio de coejecución | Subacuerdo | Total |
|-------|-------------------------|-------------------------|------------|------------|
| 2016 | Cantidad | 4 | 5 | 9 |
| | Monto total | 6.481.548 | | 7.424.617 |
| | Monto ejecutado | 3.043.611 | | 5.326.210 |
| 2017 | Cantidad | 2 | 6 | 8 |
| | Monto total | 973.404 | | 3.539.664 |
| | Monto ejecutado | 564.019 | | 2.477.614 |
| 2018 | Cantidad | | 7 | 12 |
| | Monto total | | 2.144.269 | 3.996.956 |
| | Monto ejecutado | | 1.293.776 | 2.418.306 |
| 2019 | Cantidad | 1 | | 12 |
| | Monto total | 56.095 | | 1.064.314 |
| | Monto ejecutado | | | 137.540 |
| Total | Cantidad | 7 | 7 | 35 |
| | Monto total | 7.511.047 | 2.144.269 | 16.025.550 |
| | Monto ejecutado | 3.607.629 | 1.293.776 | 10.359.670 |
| | Cantidad % | 14,3% | 14,3% | 71,4% |
| | Monto total % | 29,2% | 8,3% | 62,4% |
| | Monto ejec. total % | 23,6% | 8,5% | 67,9% |
| | Monto ejec. modalidad % | 48,0% | 60,3% | 64,6% |

Fuente: Elaboración propia con base en FNP.

3.3.2.4. Medidas adaptativas que mejoraron la eficiencia

Las medidas que más impacto han tenido en la eficiencia del Programa son los cambios que se han realizado al Manual Operativo del Programa y la asignación de personal adicional por todas las partes: FPN, UER y KfW.

Manual Operativo del Programa

Los procesos de adquisición requieren a partir de determinado monto la no objeción del KfW. Los entrevistados coinciden en que haber subido estos montos ha permitido salir de la “microgerencia” a la cual el banco se ha visto sometido desde el inicio del Programa, así como cortar los tiempos para la adjudicación de los contratos. Ahora, únicamente procesos por encima de USD 250,000 requieren la no objeción de la oficina central en Alemania. Se incluyó también el método de “Bolsa de productos” que las normas del KfW no contemplan y que facilita la contratación de bienes y suministros estandarizados inscritos en el SIBOL⁸⁷ de la Bolsa Mercantil de Colombia. En este caso, aunque el monto de la contratación esté por encima de USD 250,000, ya no se requiere de la no objeción.

También se flexibilizaron las modalidades de inversión y contratación y ahora se realizan acuerdos marco con entidades estatales que trabajan diferentes pilares y que permite la firma de posteriores actas específicas para la ejecución de determinadas actividades, lo cual reduce el número de procesos que se ejecutan por parte del FPN.

Aumento de personal

Tal como ya se había mencionado, todas las partes habían subestimado el nivel de esfuerzo que requería un programa de tal complejidad y volumen financiero. El FPN, de 9 personas inicialmente previstas, aumentó a 15 y, para poder hacer frente sobre todo a la ejecución del pilar 4 Gobernanza Indígena, incrementará a 18 personas. La UER inició con 17 personas y, a partir del 2020, estará funcionando con 24. Por el lado del KfW, si bien el Gerente de Proyecto cuenta con el apoyo adicional de un experto técnico, el banco todavía no ha podido cubrir sistemáticamente las ausencias prolongadas del primero.

3.3.2.5. Convocatorias para proyectos de asociaciones campesinas e indígenas y costo-eficiencia de las intervenciones en términos de número de beneficiarios

Convocatorias del Pilar 3 Agroambiental

El proceso de convocatoria y las etapas de selección y evaluación de proyectos ha sido la principal dificultad que ha tenido que superar el Programa REM VA. En el pilar agroambiental, luego de una difícil etapa de información a los potenciales proponentes y recepción de propuestas, se aprobaron 17 emprendimientos, varios de los cuales venían de procesos previos apoyados por otras fuentes de cooperación.

⁸⁷ Sistema de Inscripción de la Bolsa Mercantil de Colombia

Por lo complejo de este proceso, el Programa no pudo contar con unos términos de referencia apropiados que incluyeran un formato sencillo para la presentación y gestión de perfiles de proyectos y un mecanismo para ajustar los proyectos más pertinentes a los objetivos de REM con criterios de sostenibilidad ambiental y financiera.

El análisis de los problemas en los proyectos es muy débil y pocos poseen un Plan de Negocios que clarifique los requerimientos técnicos para iniciar y consolidar un emprendimiento productivo con unas ventajas competitivas bien definidas. Por ello fue necesario desarrollar ejercicios presenciales para perfeccionar los proyectos a nivel de perfil, lo que se hizo de manera general para algunas de las cadenas productivas, quedando pendiente para cada proyecto un análisis situacional de sostenibilidad y evaluación financiera, mientras que, para proyectos con mayor complejidad técnica y financiera, fue necesaria la contratación de estudios de factibilidad.

Por esto, es importante considerar el diseño de un manual para la formulación y gestión de proyectos con instrumentos de evaluación en correspondencia con los objetivos y criterios regionales de REM VA como apoyo metodológico para formular proyectos productivos con enfoque sistémico en un escenario con riesgos y oportunidades realistas.

Durante la convocatoria, el Programa utilizó el concepto de “Cadena Productiva” para evaluar la situación actual de los diferentes eslabones y definir el enfoque de implementación de los proyectos del pilar Agroambiental. Sin embargo, el concepto tuvo poca aplicación en la formulación de los proyectos y por esta razón, estos se orientan hacia la solución de problemas parciales que omiten componentes fundamentales para su sostenibilidad.

Por ejemplo, el Programa REM VA contrató después de la convocatoria un análisis de la cadena productiva de cacao denominado “Estrategia Sectorial de la Cadena de Cacao en Caquetá, con Enfoque Agroambiental y Cero Deforestación” con el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT). Este informe, aunque carece de un análisis de “brecha tecnológica”⁸⁸, realiza un ejercicio participativo “multiactores”, que identifica de manera detallada los cuellos de botella y las prioridades de intervención. Este estudio debería haberse retomado y complementado con detalles sobre el manejo de suelos y riesgos sanitarios y productividad en el perfeccionamiento de los proyectos, que, en los ajustes a los perfiles inicialmente presentados, no se reflejan en la planeación operacional.

En conclusión, el tipo de convocatoria pública no previó una preparación previa para los potenciales beneficiarios del Programa de estructurar propuestas con viabilidad ambiental y financiera, competitivas y sostenibles dentro de los parámetros y salvaguardas de Cancún establecidos en el Acuerdo Separado.

⁸⁸ RIMISP, 2016. La incidencia de las brechas tecnológicas en el sector agropecuario colombiano. El análisis de brecha tecnológica permite explicar las condiciones alarmantes de desigualdad y pobreza en las zonas rurales. Una posibilidad de esta desigualdad es que los pequeños productores utilicen una tecnología muy precaria (no utilizan máquinas ni insumos) y por ello los ingresos serán muy limitados. Pero también ocurre que las tecnologías que usan los pequeños y medianos trabajadores agrícolas no están siendo aprovechadas completamente y a esto se le llama ineficiencia tecnológica.

En el caso de las inversiones del Pilar 3 agroambiental, se han beneficiado 1.475 familias con proyectos productivos y con una apropiación financiera de US 11.807.825 nos arroja un promedio de US 8.000 por familia (COP 26.400.000), tal como se indica en la siguiente tabla.

Tabla 26. Inversión promedio por familia Pilar Agroambiental

| ORGANIZACIONES BENEFICIARIAS | No de familias | Valor promedio por familia |
|------------------------------|----------------|----------------------------|
| UNIAMAZONIA | 39 | 48.263.564 |
| ACAMAFRUT | 190 | 17.801.000 |
| COMICAUCHO | 170 | 17.972.129 |
| COMICACAO | 125 | 12.587.387 |
| ASOES | 200 | 15.256.950 |
| ACAICONUCACHA | 250 | 18.858.164 |
| ASPROAMAZONAS | 88 | 25.410.377 |
| CORPOLINDOSA | 82 | 24.742.068 |
| ASCATRAGUA | 96 | 20.676.361 |
| ASOMORIPAVA / ASOCOMIGAN | 98 | 30.438.568 |
| ASOPROAGRO | 56 | 26.121.254 |
| COOAGROGUAVIARE | 81 | 37.323.483 |
| | 1475 | |

Fuente: UER, informe semestral julio-diciembre de 2019

En la tabla anterior no se incluyen las Alianzas productivas ni el componente de extensión rural, puesto que se suponen son acciones complementarias de los proyectos.

Este promedio de financiación de USD 8,000 por familia resulta adecuado a las condiciones regionales, aunque es un monto superior a las inversiones que realizan otros proyectos o programas en la región. Es un valor neto por beneficiario por lo que no se toman en cuenta los costos operativos ni administrativos. Este valor incluye un área cultivada de 2 hectáreas por familia en promedio, más las inversiones realizadas en las plantas de transformación.

Solamente como valor de referencia, de acuerdo con la Federación Nacional del Cacao⁸⁹, el costo promedio para Colombia del establecimiento de dos hectáreas de cacao está en alrededor de 27 millones de pesos y el de caucho en algo similar.

El proyecto de la Vereda Peregrinos presenta un alto valor por familia, en parte por las inversiones en infraestructura y equipos previstas, además de un componente de ordenamiento ambiental que, por su rentabilidad ambiental, justifica la inversión.

⁸⁹ FEDECACAO, 2016. El cultivo del cacao: un negocio rentable, competitivo y ambientalmente sostenible en Colombia

Convocatorias del Pilar 4 Gobernanza Ambiental con Pueblos Indígenas

En relación con el PIVA, la siguiente tabla resume las convocatorias realizadas, sus presupuestos y grado de avance.

Tabla 27. Planes de Inversión por Desembolso PIVA

| Plan de Desembolso | Monto desembolsado | Convocatoria | Presupuesto | Nº de proyectos financiados |
|--------------------|--------------------|--------------------------------|------------------|---------------------------------------|
| PID 2 | U\$ 2.300.000 | Convocatoria 1 | \$6.000.000.000 | 10 proyectos (finalizado) |
| PID 3 | U\$7.425.423 | Convocatoria 2 | \$18.006.998.000 | 26 proyectos (17 firmados) |
| PID 4 | U\$8.581.582 | Convocatoria 3 | \$21.607.080.600 | (abierta hasta el 6 de marzo de 2020) |
| | | Convocatoria Mujeres y Familia | \$4.681'000.000 | (proyectado para abril 2020) |

Fuente: Informe Técnico – Pilar Indígena. Mesa regional Amazónica, marzo 4 de 2020.

En el PIVA, la primera convocatoria realizada por un valor de 2.3 millones de dólares finalizó su cierre. La siguiente etapa consistió en la evaluación, selección y proceso de ajuste de las propuestas de la segunda convocatoria con un presupuesto de 7.4 millones de dólares y se inició la preparación de la tercera y última convocatoria con un presupuesto de 8.5 millones de dólares, que incluye pequeños proyectos para mujeres y familia a través del Programa de Pequeñas Donaciones del PNUD, programado para el primer trimestre del 2020 con un presupuesto total de USD 2.415.500 (USD 1.965.500 del Programa REM y contrapartida de PNUD de USD 450.000).

El incremento en el número de proyectos en ejecución durante la fase final del REM VA comprometerá la capacidad de la UER para ofrecer un adecuado acompañamiento técnico a las comunidades beneficiarias y sus organizaciones.

A pesar de que el mecanismo de convocatorias es de alguna manera uno de los resultados directos del enfoque participativo y de negociación, en ciertos casos ha presentado problemas en lo que respecta al calendario definido en los PID, que establecen los resultados que se deben entregar al final de cada uno. En efecto, los proyectos llevados a cabo por las asociaciones indígenas en la región de la Amazonia son susceptibles de enfrentarse a retrasos debido a factores externos por lo que un enfoque más flexible podría favorecer la fluidez de los procesos y una implementación completa de los proyectos.

Por ejemplo, la tutela presentada por la organización CRIMA generó un retraso de seis meses en los tiempos de ejecución de la segunda convocatoria. Esto produjo un desfase entre la ejecución de los proyectos y la programación establecida por el PID IV, lo cual implicó cambios en las condiciones de los proyectos. Durante la primera convocatoria la duración de los proyectos podía ser de dos años, pero a partir de la segunda convocatoria se redujo a uno. Esto significó que proyectos ambiciosos quedaron comprimidos a un año sin descontar los tiempos de gestión administrativa y

financiera, reduciendo el margen de retraso en la implementación. En comparación, los proyectos del Pilar Agroambiental cuentan con tiempos de ejecución más flexibles.

Los procesos de planificación y reporte sobre el avance de los proyectos que financia el PIVA continúan asociados a las minutas de los contratos y a los PID, por lo cual sería recomendable armonizar las variables y criterios definidos por las organizaciones y gobiernos indígenas para definir su propia herramienta de planificación. Para ello es importante solicitar a los proponentes de los proyectos presentados al PIVA que elaboren de una manera más estructurada la noción del problema con la que esperan contribuir a fortalecer la gobernanza ambiental en sus territorios, identificar los potenciales aliados y los obstáculos a vencer. El PIVA podría desarrollar talleres de capacitación en formulación de proyectos para contribuir a este propósito. Adicionalmente, se recomienda que el PIVA proceda a un diálogo que permita analizar lo que proponen las organizaciones indígenas como gobernanza ambiental, y elaborar conjuntamente un concepto de gobernanza definido en términos estratégicos pensando en el puente hacia REDD+.

3.4. IMPACTO – Cambios a nivel político macro e impactos socioambientales del Programa

IMPACTO

Visión Amazonia es el más comprehensivo, sistemático y mejor financiado esfuerzo del gobierno nacional para combatir la deforestación y degradación de los bosques de una región que comprende más del 45% del territorio nacional y contiene una gran parte del patrimonio natural de Colombia, además de ser uno de los escenarios privilegiados para la construcción de la paz. Bajo la dirección política del MADS, diversos programas y proyectos, con el apoyo de la cooperación internacional se han venido desarrollando en la región, de los cuales, REM VA es el más importante. Esto es así no solamente por el volumen de los recursos y la novedosa modalidad de intervención a través de un mecanismo de pago por resultados, sino también por la convergencia de varios países cooperantes en cumplimiento de compromisos internacionales suscritos por Colombia y sucesivos planes de gobierno, lo que le otorga un enorme peso en la agenda pública.

Estas características representan una oportunidad única para avanzar de manera consistente en el logro de tales objetivos en el largo plazo, para lo que se requiere, además, una acción integral y articulada con los distintos sectores con los cuales trabaja (principalmente agricultura, justicia, defensa, transporte y minas y energía) y los distintos niveles de la gestión pública en los que participa (nacional, departamental, municipal y local), así como con otros actores interesados (privados y de la sociedad civil) en la conservación del bioma amazónico.

En esa misma perspectiva, se ha señalado el papel que, en el ordenamiento jurídico de la acción estatal, juega el PND y las orientaciones de política económica y social que emanan de los documentos CONPES, a los cuales el Programa REM ha contribuido con información, conocimiento y la experiencia acumulada a nivel de sus intervenciones en el territorio, a través del MADS. Sin duda, los objetivos de implementación de REM VA contribuyen al logro de cinco de los trece pactos transversales del PND vigente “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, con los que tienen clara afinidad: sostenibilidad ambiental, construcción de paz, equidad de oportunidades para los pueblos étnicos, equidad para las mujeres con énfasis en las mujeres rurales, y pacto por la descentralización.

El programa REM VA se articula, además, de manera adecuada con un amplio abanico de instrumentos de política orientados al crecimiento sostenible y bajo en carbono, consumo sostenible, mitigación y adaptación al cambio y la variabilidad climática, gestión de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, así como el desarrollo de alternativas a los cultivos de uso no lícito, entre otros.

Aunque es prematuro establecer de manera taxativa las contribuciones específicas del programa REM VA a la reducción de emisiones por deforestación, no obstante, el apoyo y colaboración con el trabajo de las autoridades ambientales y de control, ha contribuido a incrementar el impacto de las medidas de contención a la deforestación, los incendios forestales y la comercialización ilegal de madera.

Uno de los impactos más importantes es el esfuerzo por posicionar ante la sociedad regional, un enfoque de economía forestal por medio de instrumentos basados en el Ordenamiento Forestal Sostenible, que permita el aprovechamiento de los recursos del bosque como una alternativa económica que desestime la deforestación. Este proceso ha dado lugar a iniciativas de organización comunitaria alrededor de los llamados Núcleos de Desarrollo Forestal, que se espera jueguen un papel crucial en la articulación y construcción de sinergias entre los pilares del programa a nivel territorial. Como parte de ese esfuerzo, se implementa la estrategia de educación ambiental “Escuela de Selva”, con apoyo de la Universidad de la Amazonia, y la inclusión del componente ambiental en los planes educativos para el sector rural, que apoyan la transformación de la forma como las comunidades locales se relacionan con su entorno natural.

La creación reciente de la Región Administrativa de Planificación – RAP Amazonía es en el momento el desarrollo institucional más relevante apoyado por el programa para inducir cambios en el escenario regional, viabilizar pactos intersectoriales entre los departamentos amazónicos y alternativas de desarrollo que potencien estrategias de freno a la deforestación y reducción de emisiones por deforestación.

El componente sectorial sostenible (pilar 2) que debió preceder y orientar el diseño conceptual, metodológico y operativo del programa REM VA permitió la formulación del MOTRA, un modelo de planificación que debe servir de hoja de ruta al propio gobierno nacional (incorporado al PND a través del Pacto Regional Amazonia Viva) y las entidades territoriales a través de su adopción como referente en la actualización de los EOT y la formulación de los PDM y PDD, lo que significa para REM VA un esfuerzo adicional en el acompañamiento a departamentos y municipios en esa tarea, en cumplimiento a las disposiciones judiciales que se derivan de la Sentencia STC 4360 de 2018.

IMPACTO

Igualmente, los avances en materia de Evaluación Ambiental Estratégica y Zonificación Ambiental han permitido incidir en las políticas, planes, programas y proyectos de inversión sectoriales (Plan de Transporte Intermodal del Mintransporte y proyectos en Zonas No Interconectadas a través de Fuentes No Convencionales del Ministerio de Minas y Energía, principalmente) y el cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo de Paz.

Estructurado alrededor de cinco grandes componentes: proyectos agroambientales (1475 familias beneficiadas con proyectos de reconversión ganadera de carne y leche, sistemas agroforestales (SAF) con cacao, caucho, productos no maderables y turismo de naturaleza), extensión rural, instrumentos financieros verdes, fortalecimiento de capacidades y alianzas productivas, el Pilar 3 ha conseguido avances importantes orientados a la transformación de los sistemas productivos de baja sostenibilidad imperantes en la región, con base en acuerdos de no deforestación sobre más de 57mil hectáreas, con un alto nivel de cumplimiento por parte de los beneficiarios, tal como lo muestran los reportes de monitoreo y verificación.

El logro más importante del Pilar 4 ha sido la producción de un entendimiento entre los pueblos indígenas y el gobierno nacional para desarrollar un programa de fortalecimiento de la gobernanza ambiental en los territorios indígenas, producto de una negociación internacional en torno a las políticas globales de cambio climático. En el plano regional, ha visibilizado la gobernanza ambiental indígena ante los gobiernos departamentales y municipales como garantes de la sostenibilidad de la Amazonía, declarada sujeto de derechos por la sentencia 4360 de la CSJ.

La participación de la OPIAC y la MRA en las decisiones del Pilar indígena ha fortalecido los espacios de la representación y concertación regional indígena para sus gestiones en toda la región amazónica. En total el Pilar indígena ha financiado 10 proyectos finalizados, 17 firmados y 9 en proceso para próxima ejecución. Se definió también la línea de inversión para proyectos con mujeres que estaba prevista para iniciar acciones en abril de 2020, mediante convenio con el PNUD, en el marco del Programa Pequeños Donaciones del Global Environmental Fund (GEF).

Desde el punto de vista del fortalecimiento institucional, el programa REM VA ha orientado sus esfuerzos a nivel nacional en favorecer la articulación intersectorial, fortalecimiento de capacidades, desarrollo de instrumentos de planificación y formulación de políticas públicas; con autoridades ambientales regionales. Éstos han ido dirigidos al fortalecimiento de capacidades de monitoreo, vigilancia y control; con departamentos y municipios en el fortalecimiento de procesos de planificación -EOT, PDD y PMD-, de capacidades de intervención en el territorio y apoyo a planes de reconversión productiva con asistencia técnica y extensión rural e implementación de mecanismos financieros; y con las comunidades en el financiamiento de sus iniciativas de fortalecimiento de sus capacidades organizativas, empresariales y de gobernanza territorial.

3.4.1. P.D.E. 4.1

¿En qué medida el Programa ha tenido incidencia en el nivel político nacional y regional para la reducción de emisiones por deforestación a futuro?

3.4.1.1. Incidencia en el nivel político nacional y regional

El Programa REM Visión Amazonía representa el esfuerzo más ambicioso del gobierno nacional por atender las complejas demandas para la conservación de una región que abarca más del 45% del territorio nacional y contiene una gran parte del patrimonio natural de Colombia.

El programa tiene gran relevancia en la oferta de opciones de desarrollo rural sostenible en áreas estratégicas de la región amazónica que son también fundamentales para la construcción de paz.

Por su adscripción al MADS, el volumen de los recursos de que dispone y estar orientado a una de las prioridades de los últimos gobiernos y de los compromisos internacionales suscritos por el país en materia de reducción de la deforestación, el Programa REM representa una oportunidad única para avanzar de manera consistente en el logro de tales objetivos.

Sin embargo, el logro de los objetivos del programa solamente puede ser alcanzado, en el largo plazo, en el marco de una acción integral y articulada con los distintos sectores con los cuales trabaja (principalmente agricultura, justicia, defensa, transporte y minas y energía) y niveles de la gestión pública en los que participa (nacional, departamental, municipal y local), así como con otros actores interesados (privados y de la sociedad civil) en la conservación del bioma amazónico.

En esa misma perspectiva, desde las primeras páginas del presente Informe se ha señalado el papel que en el ordenamiento jurídico de la acción estatal juega el PND y las orientaciones de política económica y social que emanan de los documentos CONPES, a los cuales el Programa REM ha contribuido con información, conocimiento y la experiencia acumulada a nivel de sus intervenciones en el territorio, a través del MADS.

Desde el punto de vista de su articulación con otros instrumentos de política, el Programa REM VA surge en el marco de la Estrategia Envolvente de Crecimiento Verde -EECV, que propuso avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono, retomando y armonizando el profuso arsenal de instrumentos de política ambiental que ha venido construyendo participativamente el país. Entre estos se encuentra la Política Nacional de Consumo y Producción Sostenibles (2011), la Estrategia de Desarrollo Bajo en Carbono (2012), el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2012), la Política Nacional de Gestión Integrada de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos (2012), el Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (2016), la Política Nacional de Cambio Climático (2017), la Estrategia Integral de Control de la Deforestación y la Ordenación Forestal (2017) y el Programa Nacional Integrado de Sustitución de Cultivos Ilícitos (2017), entre los más relevantes.

Por otro lado, durante el mismo período en que se da inicio al Programa REM VA (2016), entró en vigor la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), la cual estableció 17 Objetivos y 169 metas para integrar los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo para 2030. De esta manera, los desarrollos normativos, así como la información generada por instituciones públicas como el MADS, el IDEAM y el instituto SINCHI, en cumplimiento de sus mandatos,

y aquella producida con el apoyo del Programa REM fueron recogidas en la formulación del nuevo PND 2018-2022 “Pacto por Colombia/Pacto por la Equidad”. El Plan está organizado alrededor de tres grandes pactos estructurales que hagan posible el crecimiento económico en armonía con la conservación y el uso eficiente de los recursos naturales.

Aunque es prematuro establecer de manera detallada las contribuciones específicas de los actores del programa REM VA, es importante resaltar que la implementación de cinco pactos transversales (de los trece que considera el PND) están claramente alineados con los objetivos, enfoque e intervención del programa. Estos son:

- Pacto por la sostenibilidad (frenar la deforestación y degradación de ecosistemas y articular acciones del Estado para gestionar integralmente las áreas ambientalmente estratégicas del país);
- Pacto por la construcción de paz (transformaciones de las zonas rurales más afectadas por la violencia, a través de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET);
- Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos (acciones diferenciadas en favor del acceso a bienes y servicios, y derechos territoriales colectivos y su gobernanza como contribución para controlar la deforestación, degradación de los ecosistemas y conservación de la biodiversidad);
- Pacto por la igualdad de la mujer, (inclusión de las mujeres rurales en el ordenamiento social y productivo, la extensión agropecuaria y el emprendimiento para la generación de ingresos); y
- Pacto por la descentralización (armonización de la planeación para el desarrollo y el ordenamiento territorial). Esto evidencia la vigencia del Programa en el marco de la política pública de la actual administración y su contribución a las metas gubernamentales.

En los niveles departamental y municipal, el Programa REM también ha realizado un esfuerzo para apoyar a los gobernadores y alcaldes recién electos con información y elementos para la actualización de sus planes de ordenamiento territorial y la formulación de sus planes locales y regionales de desarrollo, en armonía con los lineamientos de política del nivel nacional para reducir la deforestación y la adopción de medidas de adaptación al cambio climático en cumplimiento de disposiciones judiciales, como las derivadas de la Sentencia STC 4360 de 2018.

3.4.2. P.D.E. 4.2

¿Cuáles han sido los principales logros e impactos de los pilares del Programa?

3.4.2.1. Planes de manejo forestal sin enfoque exclusivamente maderero

El Pilar 1 de Gobernanza Forestal ha conseguido posicionar un enfoque de economía forestal por medio de instrumentos basados en el Ordenamiento Forestal Sostenible sobre más de un millón y medio de hectáreas de bosque, en los departamentos de Putumayo, Meta y Guaviare. Se procura de este modo que el aprovechamiento de los recursos del bosque sea visto como una alternativa económica que desestime la deforestación.

El pilar trabaja mediante la formulación de Planes de Manejo Forestal comunitario (PMF) que permiten identificar el estado, oferta, condiciones de sostenibilidad y restricciones de uso para productos maderables y no maderables, dando lugar a iniciativas de organización comunitaria

alrededor de los llamados Núcleos de Desarrollo Forestal, llamados a facilitar la articulación y construcción de sinergias entre los pilares de REM VA, ya que los NDF concentran acciones dirigidas al manejo, uso y aprovechamiento forestal con asistencia técnica, organizativa y empresarial. La intervención se complementa con la entrega de incentivos bajo acuerdos de conservación y restauración, y el desarrollo de proyectos agroforestales y de reconversión ganadera.

En el caso del Caquetá, se inició la formulación del Plan de Manejo Forestal Comunitario de Oro-tuya sobre 10.000 hectáreas que debería estar listo en marzo de 2019, incluyendo la primera Unidad de Corta Anual (UCA) de 300 has. En el caso del Guaviare, se presentó a consideración de la autoridad ambiental el Plan de Manejo Forestal Comunitario Los Puertos (Puerto Polaco y Puerto Cubarro), sobre 8.239 ha. con unidades de corte de 220 hectáreas y rotaciones cada 25 años. Este proceso fue precedido del otorgamiento de incentivos directos a sus usuarios en evento público en marzo de 2020 en el municipio de Calamar.

También se dio inicio a la estrategia de educación ambiental “Escuela de Selva”, con apoyo de la Universidad de la Amazonia, para capacitar a 600 líderes de Juntas de Acción Comunal, y lo más importante, se ha avanzado en acuerdos con el sector educativo para incluir el componente ambiental en el plan de estudio de las escuelas rurales.

En relación con el componente de Control y Vigilancia, debe decirse que la capacidad instalada de las autoridades ambientales se ha visto fortalecida temporalmente con los recursos destinados por REM VA, que significó un aumento en los operativos de control y vigilancia, especialmente durante 2017 en el marco de las conocidas burbujas ambientales, que dieron lugar a 36 procesos sancionatorios en la jurisdicción Guaviare de la CDA.

Desde el punto de vista institucional a nivel regional, el Programa ha permitido el fortalecimiento de las Mesas Forestales de Caquetá y Guaviare y la creación de la Mesa Forestal del departamento del Meta. Asimismo, en el nivel nacional los aprendizajes y experiencias del programa han contribuido a la inclusión de herramientas en el nuevo PND que incluyen la gestión de los conflictos socioambientales y el saneamiento predial como condiciones para el control de la deforestación, así como la destinación de importantes recursos provenientes del impuesto al carbono para ese fin y la consideración de la protección de los recursos naturales como política de seguridad nacional, que se acompaña con la creación del CONALDEF.

3.4.2.2. RAP y MOTRA: Instrumentos para una planeación inter e intra regional

Como ha sido mencionado en páginas precedentes, el componente sectorial sostenible (pilar 2) debió preceder y ser, desde el punto de vista conceptual, metodológica y operativa, condición habilitante para orientar la intervención del programa REM VA en su conjunto. Por razones de la lógica de implementación del programa, avanzó en paralelo a los demás componentes hasta la formulación del MOTRA, un modelo de planificación que debe servir de hoja de ruta al propio gobierno nacional (ya incorporado al Pacto Regional Amazonia Viva del PND) y las entidades territoriales a través de su adopción como referente en la actualización de los EOT y la formulación de los PDM y PDD de las actuales administraciones, lo que demandará del programa REM VA un esfuerzo adicional en el acompañamiento a departamentos y municipios en esa tarea.

Otras expresiones del soporte conceptual y metodológico proporcionado por el Pilar 2, se refiere a los avances en materia de Evaluación Ambiental Estratégica y Zonificación Ambiental, que permitan la incorporación de la dimensión ambiental en las políticas, planes, programas y proyectos de inversión sectoriales (Plan de Transporte Intermodal del Mintransporte y proyectos en Zonas No Interconectadas a través de Fuentes No Convencionales del Ministerio de Minas y Energía, principalmente) de modo que se asegure la conservación de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos que brinda la Amazonía, así como avanzar en la definición de la frontera agropecuaria, como parte de los compromisos del Acuerdo de Paz.

El otro gran avance alcanzado por el pilar 2 ha sido su apoyo a la creación de la Región Administrativa y de Planificación, RAP, una aspiración que se inició con el ordenamiento territorial plasmado en la constitución de 1991. La creación de regiones de planificación con funciones similares a los antiguos CORPES, propuesta por la Asamblea Nacional Constituyente, son el paso previo para la constitución de una Entidad Territorial RET⁹⁰. Se supera así el retraso de casi tres décadas para concretar una iniciativa obstaculizada por intereses políticos y comerciales contrarios a ese propósito.

3.4.2.3. Desarrollo agroambiental y mecanismos financieros

El Pilar 3 Agroambiental se ha orientado a la transformación de los sistemas productivos imperantes en la región, caracterizados por su baja productividad, competitividad e insostenibilidad ambiental, consiguiendo avances importantes que muestran potencialidades para que su enfoque pueda ser replicado ampliamente a nivel regional.

En el momento, los proyectos agroambientales benefician 1475 familias beneficiadas por medio de 16 Asociaciones: 7 en Guaviare y 9 en Caquetá con proyectos de reconversión ganadera de carne y leche, sistemas agroforestales (SAF) con cacao, caucho, productos no maderables y turismo de naturaleza. Los compromisos de conservación (acuerdos) asociados con este componente, suman más de 57 mil hectáreas y representan un paso muy importante en la transformación del modelo de relación de los productores rurales con su entorno ambiental y de control de la deforestación en las áreas de ampliación de la frontera agropecuaria.

De manera coincidente con la revisión de los proyectos agroambientales realizada durante 2019 por UNIQUE-GOPA, la Misión de Evaluación encontró necesario fortalecer los análisis costo-beneficio que permitan la formulación de planes de negocios, así como la revisión y ajuste de algunos componentes técnicos (principalmente dirigidos al manejo de suelos) de los distintos arreglos agroforestales propuestos antes de la finalización operativa del programa.

Otro componente fundamental del Pilar, por su complementariedad e importancia para la construcción de condiciones de sostenibilidad del programa, es el de Extensión Rural con Enfoque Agroambiental. Este se desarrolla en el marco de la Ley 1876 de diciembre 29 de 2017, que crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA). Mediante su implementación se apoya la formación de profesionales⁹¹ para la prestación de servicios de Asistencia Técnica a sistemas

⁹⁰ Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley (C.P. Art. 286).

⁹¹ A junio de 2019 se habían suscrito 5 convenios con Alcaldías y se habían formado 180 extensionistas rurales para su trabajo en el Guaviare en el marco del PNIS.

productivos y de seguridad alimentaria, planificación predial y gestión de crédito, por medio de convenios con las administraciones departamentales y municipales. Tal como lo prevé la norma citada, su gestión debe plasmarse en la elaboración de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria- PDEA's y en la eventual constitución de Empresas Prestadoras de Servicio de Asistencia Técnica- EPSEA's,

Desafortunadamente, este esfuerzo puede verse frustrado porque su implementación coincidió con el cambio de gobernadores y alcaldes, que recién iniciaron sus respectivos mandatos en enero 2020, lo que requiere nuevos esfuerzos de negociación con los mandatarios actuales. Además, las administraciones regionales y locales de la Amazonia tienen debilidades estructurales en materia de disponibilidad y estabilidad de profesionales capacitados, así como de recursos financieros para garantizar la permanencia del esfuerzo de los extensionistas que han sido pagados hasta ahora por el programa REM VA.

En cuanto a los instrumentos financieros, el Programa avanzó en la implementación del Instrumento de Transformación de la Producción Sostenible (ITPS), con la colocación de 81 créditos (de 100 previstos) para promover la transformación de los sistemas productivos agropecuarios que se desarrollan en áreas de alto valor ecosistémico. Esta gestión se considera como un ejercicio piloto para ser adoptado por la Comisión Nacional de Crédito. Adicionalmente se creó el Instrumento Financiero Verde a través del Banco Agrario, que considera líneas de crédito orientadas básicamente a productos no maderables del bosque, SAF, reconversión ganadera y piscicultura amazónica.

3.4.2.4. Fortalecimiento político para la gobernanza ambiental indígena

En el plano regional, el PIVA de Visión Amazonía ha visibilizado la gobernanza ambiental indígena entre los gobiernos locales y regionales, como garante de la sostenibilidad de la Amazonía, declarada sujeto de derechos por la sentencia 4360. Esto contribuye a que los departamentos y municipios comiencen a tener en cuenta a estas poblaciones en la definición de los planes de desarrollo y en sus iniciativas específicas para combatir la deforestación.

En un momento en el que se está definiendo el futuro del decreto 632⁹² que pone en funcionamiento una nueva figura político administrativa —las áreas indígenas no municipalizadas—, estos resultados permitirán a las comunidades indígenas construir una gestión territorial más autónoma, eficaz y eficiente.

La gestión de los recursos PIVA por parte de las organizaciones indígenas amazónicas demuestra avances en su capacidad de administración y ejecución de acciones en beneficio de sus poblaciones y del medio ambiente, aunque se presentaron dificultades principalmente con el manejo de recursos y rendición de cuentas en algunos de los proyectos, que requirieron de un seguimiento y monitoreo más cercano por parte del FPN. A esta situación se agregan los atrasos en la implementación de las acciones y solicitudes de cambios y ajustes en los compromisos alcanzados contractualmente que no han permitido la liquidación final de algunos convenios.

⁹² <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20632%20DEL%2010%20DE%20ABRIL%20DE%202018.pdf>

Como ha sido mencionado en otro aparte del informe, la estructuración del programa en pilares, pone de presente la importancia de mejorar la articulación de las intervenciones en el territorio. En Puerto Leguízamo (Putumayo), uno de los casos visitados, donde estas poblaciones no están segregadas, la intervención exclusiva con la Asociación de Cabildos Indígenas de Leguízamo y Alto Predio Putumayo (ACILAPP) por parte del Programa Visión Amazonia para la ejecución de un proyecto importante de ordenamiento territorial, no incluyó a la población campesina, lo que pone en riesgo las relaciones de colaboración que se deben buscar en estos casos.

Parte de los resguardos indígenas atendidos se localizan en un área traslapada con el PNN La Paya, y limítrofe con un Área de Reserva Forestal donde viven campesinos despojados de sus tierras, que optaron por ocupar de manera ilegal esas áreas ambientales protegidas. Esta población campesina localizada en un punto limítrofe con el resguardo no cuenta aún con apoyo de Visión Amazonia.

Una mayor transversalidad contribuirá a fortalecer un trabajo colaborativo entre los diferentes pilares del programa y estimular el diálogo de saberes entre las poblaciones beneficiarias, promoviendo espacios de convivencia social e interétnica, con el reconocimiento mutuo y el respeto por las diferencias.

Dado que los territorios indígenas y sus poblaciones son actores centrales en la conservación de los bosques, el Programa REM VA puede y debe jugar un papel clave en la definición de una política pública para la regulación de los “reddimercados” voluntarios (mercados de bonos de carbono) que están generando una intervención de fondos privados en los territorios indígenas, sin claridad jurídica y sin la supervisión y control del MADS y el Ministerio del Interior.

3.4.2.5. Condiciones de vida de las comunidades indígenas beneficiarias

Desde el punto de vista de los actores directamente involucrados en el desarrollo de PIVA, el logro más importante del pilar ha sido la producción de un entendimiento clave entre los pueblos indígenas y el gobierno nacional para implementar un programa que nació en una negociación internacional en torno a políticas globales de cambio climático. Este entendimiento está plasmado en el documento PIVA que, según los técnicos de la UER y las organizaciones indígenas, contiene las aspiraciones de los pueblos indígenas de la Amazonia. Reiterativamente se cita el documento PIVA como un logro directo de los pueblos indígenas, después de un arduo trabajo entre la OPIAC con los técnicos del Ministerio del Medio Ambiente y los expertos invitados en los 13 talleres desarrollados en 2016.

Aunque su intención nunca haya sido reemplazar la intervención del Estado, el PIVA ha contribuido a visibilizar las herramientas de planificación estatales desfinanciadas y desatendidas por los entes gubernamentales, entre ellos los Planes de Vida en tanto herramienta de gobierno indígena para la autonomía territorial y la ejecución de recursos fiscales nacionales, y los Planes de Salvaguarda ordenados por el Auto 004⁹³ de la sentencia T25 de la Corte Constitucional⁹⁴, medida cautelar para la protección de pueblos indígenas víctimas de desplazamiento forzado. El PIVA ha apoyado con recursos humanos y financieros la implementación de estos dos instrumentos.

⁹³ <https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Autos.php>

⁹⁴ http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_75992041f28df034e0430a010151f034

En términos etnográficos, el PIVA encontró contextos y comunidades indígenas heterogéneas, muchas veces de difícil articulación con las instituciones estatales. El PIVA ha beneficiado tanto a comunidades con interacción constante entre la vida urbana y el territorio del resguardo, como a comunidades distantes de los centros político-administrativos y con necesidades insatisfechas, de manera respetuosa con sus principios y formas organizativas y culturales. La asesoría contratada con ACT permitirá caracterizar las capacidades de gestión administrativa y relacionamiento con el Estado de las comunidades beneficiarias y puede constituirse en una base de información valiosa para los entes gubernamentales interesados en la cogestión de políticas públicas en territorios indígenas amazónicos.

Finalmente, la gestión participativa y su decisión de contar con la OPIAC como aliado estratégico para la toma de decisiones ha fortalecido la plataforma de gestión de esta organización en la región amazónica. De igual modo, la instancia pública de relacionamiento de los indígenas amazónicos con el estado, representada en la MRA se ha reactivado y redimensionado los temas ambientales para el concierto de las comunidades, entre ellos el de cambio climático y los mercados verdes.

3.4.2.6. Proyectos con Mujeres PIVA

En el marco del PIVA se definió la línea de inversión “Mujer y familia” para un total del 10% de los recursos disponibles, a través de una convocatoria proyectada para abril de 2020, con un presupuesto de COP 4.681.000.000. El enfoque de género del PIVA, que debió ser transversal a todas las acciones, se resume a la creación de esta línea de inversión⁹⁵, acordada entre las organizaciones y el programa y destinada exclusivamente para mujeres indígenas. Será ejecutada en colaboración con el PNUD, en el marco del Programa Pequeñas Donaciones del Global Environmental Fund (GEF)⁹⁶ que administra iniciativas con montos inferiores a USD 50.000, y ha acumulado una larga experiencia en el diseño de este tipo de convocatorias y estrategias de difusión.

Este esquema busca adecuarse a las capacidades de manejo de recursos que existen en las comunidades y se apoya en el trabajo con mujeres de la OPIAC, para asegurar la pertinencia de los términos de referencia y responda a las ambiciones e intereses de las mujeres indígenas y sus organizaciones.

La incursión de las mujeres indígenas en organizaciones de base comunitaria es reciente y diferenciada. En la Amazonia occidental, la presencia de organizaciones humanitarias durante las últimas décadas ha permitido el surgimiento de iniciativas alrededor de la defensa de derechos humanos, impulsadas en gran parte por mujeres como protagonistas. Mientras que en la Amazonia oriental, que durante los años más arduos del conflicto armado no fue escenario de la ayuda humanitaria de emergencia, el surgimiento de organizaciones de mujeres indígenas es más reciente gracias a políticas de desarrollo y de la cooperación internacional, y en algunos casos por iniciativas académicas en talleres de liderazgo femenino indígena.

⁹⁵ La creación de esta línea responde al rechazo de los varones indígenas a proyectos específicos para las mujeres, basados en el argumento de que éstas ya están incluidas en las iniciativas existentes de carácter comunal.

⁹⁶ <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/projects/programa-de-pequeñas-donaciones-del-gef.html>

En conclusión, es importante que el PIVA tenga en cuenta este diferencial y que el trabajo de fortalecimiento institucional y organizativo que se requiere para garantizar la implementación exitosa y la sostenibilidad de estos proyectos lo considere de manera adecuada.

Las sugerencias anotadas en secciones anteriores relativas a la rigidez de los términos y a los requerimientos en materia de medición de indicadores que aplican a las organizaciones proponentes, cobran igualmente relevancia en el marco de la convocatoria “Mujer y Familia” del PIVA. Los retrasos que ha sufrido el lanzamiento de la convocatoria han resultado en una reducción de los tiempos de implementación de los proyectos, pasando de 18 a 12 meses. Teniendo en cuenta la experiencia con las EI Indígenas, estos tiempos pueden tener efectos negativos en la calidad de los proyectos, el desarrollo de capacidades de las beneficiarias y ser insuficientes para poder ejecutar y cerrar satisfactoriamente los proyectos, lo cual se ve agravado porque son organizaciones aún más incipientes desde el punto de vista administrativo.

3.4.3. P.D.E. 4.3

Considerando la dimensión del problema y los niveles de institucionalidad y gobernabilidad en la Amazonía colombiana, ¿En qué medida el Programa REM/Visión Amazonía podrá lograr impactos en el control de la deforestación a corto, medio y largo plazo?

¿En qué medida el Programa está logrando dejar instaladas las condiciones, mecanismos y capacidades de respuesta del país frente a la deforestación a futuro?

3.4.3.1. Gobernanza de los bosques y reducción de la deforestación

El programa REM VA ha desarrollado un arduo trabajo a nivel institucional del orden nacional (fortalecimiento de capacidades, desarrollo de instrumentos de planificación y formulación de políticas públicas), con autoridades ambientales regionales (fortalecimiento de capacidades de monitoreo, vigilancia y control), con departamentos y municipios (fortalecimiento de procesos de planificación —EOT, PDD y PMD—, de capacidades de intervención en el territorio y apoyo a planes de reconversión productiva con asistencia técnica y extensión rural e implementación de mecanismos financieros), y con las comunidades en el financiamiento de sus iniciativas de fortalecimiento de sus capacidades organizativas, empresariales y de gobernanza territorial, para frenar el problema de la deforestación en la Amazonia.

En términos del fortalecimiento de las autoridades ambientales, los avances del Pilar 1 se reflejan en un mayor impacto de las medidas de control en una región caracterizada por la baja gobernabilidad y la poca o nula presencia del Estado. De hecho, la formulación e implementación de una base normativa y de control territorial en las vías y los puertos, así como la capacitación de las autoridades militares y de policía en la región, ha dado inicio a un proceso de regulación de la movilización de la madera ilícita, especialmente por la enorme capacidad de corrupción de los agentes comercializadores de madera ilegal. No obstante, éste aún es insuficiente y debe combinar otras líneas de acción. Entre ellas, será necesario desarrollar una cultura organizacional y de control social entre actores de la sociedad civil fundamentada en la importancia estratégica y las oportunidades del bosque en pie para el bienestar de la sociedad en general.

En ese sentido, debe entenderse la gobernanza forestal más allá de su componente maderero, y como parte de la construcción de un consenso político, amplio y suficiente, entre los grupos sociales y sectores económicos en el territorio, que considere los distintos intereses, no siempre

convergentes, pero con co-responsabilidades sobre el patrimonio natural común y sobre la base del respeto, transparencia y cumplimiento de las salvaguardas de la CMUNCC. De ello depende que los Planes de Ordenamiento Ambiental, financiados por el Programa REM VA, privilegien los intereses de la región como “Un Bien Común”, por encima de cualquier otro interés particular.

En el proceso de fortalecimiento de la capacidad de control y vigilancia ya mencionado, se apoyó la contratación de 41 profesionales y técnicos para las CAR (CORMACARENA, CDA y CORPOAMAZONIA), 15 para el departamento del Guaviare, 8 para el Meta, 9 para Caquetá y 9 para Putumayo, localizados en frentes de deforestación activos.

Igualmente, las CAR promulgaron resoluciones para prohibir las quemas abiertas y controladas en la producción de carbón vegetal en algunos municipios y la suspensión indefinida de aprovechamientos forestales con fines de expansión de frontera agropecuaria y permisos de aprovechamiento forestal persistentes, excepto los aprovechamientos forestales por asociación. De otra parte, CORMACARENA, CORPOAMAZONIA y la CDA, ordenaron el registro de motosierras y reglamentan su transporte.

Como una de las principales estrategias en la lucha contra incendios forestales y la reducción de la deforestación, el Programa, con el apoyo de WWF implementó un proyecto de “vigías ambientales”, con 21 Mujeres de la comunidad, que se capacitaron en aspectos relacionados con el manejo preventivo de incendios forestales, gestión del riesgo, manejo de GPS, manejo de Excel y Word básico, recursos naturales y aspectos ambientales. En este contexto operan vigías ambientales en zonas de alta deforestación de los cuales 11 están en Cartagena del Chairá (Remolinos, Jordán y Caracol), departamento del Caquetá, y 11 en Calamar (La Primavera, Brisas del Itilla y Puerto Cubarro) en el departamento del Guaviare.

De igual forma, en cumplimiento de los compromisos internacionales de Colombia, y de lo prescrito en el AS, se han puesto a disposición del público los reportes sobre reducción de emisiones (2013-2014 y 2015), los informes de verificación internacional independiente (2013-2014 y 2015), el registro interino de contabilidad de emisiones y los oficios de solicitud de desembolsos ante KfW.

En resumen, a través del programa REM VA a la fecha se han remunerado y desactivado 13'871.095 tCO₂e correspondientes a la reducción de la deforestación del periodo 2013-2015. El valor remunerado total, a la fecha, ha sido de USD \$69'355.476. Se espera tener un quinto y último desembolso que remunerará y desactivará las reducciones de la deforestación del año 2016. Con este desembolso se llegará al valor final de recursos disponibles de pago por resultados del programa que será una cifra prevista superior a los USD 87 millones.

De acuerdo con el IDEAM, el Sistema de Monitoreo muestra que la deforestación para el año 2018 se redujo en un 10% con respecto al 2017. Es decir, la tendencia exponencial que se traía con el inicio del proceso de paz y la desmovilización de las FARC, comienza a mostrar signos positivos de reducción pasando de 219.973 ha en 2017 a 197.159 ha en 2018. Aunque no pueda atribuirse de manera taxativa los niveles de reducción a la intervención, es claro que las cifras muestran importantes reducciones en municipios clave como San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá, en los cuales concentra su presencia el programa REM VA.

3.4.3.2. Burbujas Forestales

Esta estrategia nacional de coordinación interinstitucional para la prevención y el control de la deforestación se creó con la participación de las fuerzas armadas y las autoridades ambientales y públicas de los departamentos más afectados por el tráfico de madera⁹⁷. Tal como se reseñó en otros apartes del Informe, el apoyo del Programa REM VA al trabajo de las Burbujas reconoce este mecanismo como innovador en la lucha contra la deforestación y los incendios forestales. De consolidarse, las burbujas estarían respondiendo de manera importante a la necesidad de enfrentar el tráfico ilícito de madera, una de las causas estructurales de mayor impacto para la degradación del bosque de la región.

Además del fortalecimiento a las CARs con la contratación de personal adscrito a las labores de Control y vigilancia mencionado unos párrafos atrás, el Programa REM VA capacitó 336 personas de la Fuerza Pública en asuntos relacionados con el control y vigilancia de la flora silvestre. El resultado en el momento ha sido la apertura de procesos sancionatorios y decomisos de madera (285 m³ de madera aserrada hasta el 2018).

Los procesos sancionatorios adelantados están relacionados con la comercialización ilícita de madera e inspecciones oculares, levantamiento de cargos, y sentencias judiciales por la práctica de incendios forestales provocados por malas prácticas agropecuarias para el establecimiento de cultivos y potreros. El CDA reporta para el departamento del Guaviare 44 procesos, de los cuales 32 fueron remitidos a la Fiscalía General de la Nación. En Corpoamazonia se adelantaron 46 procesos para los departamentos de Caquetá y Putumayo, de los cuales 16 fueron abiertos, 16 fallados y 6 inhibitorios.

Ahora bien, las decisiones políticas del gobierno nacional en su compromiso por incrementar el control a la deforestación, transformó la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y Gestión Integral para la Protección de los Bosques Naturales (CICOD), en el Consejo Nacional de Lucha Contra la Deforestación (CONALDEF) y el plan de fortalecimiento de la acción institucional para dar respuesta oportuna y coordinada a la tala en ecosistemas estratégicos como la Amazonía. El Consejo está coordinado en el más alto nivel por el Ministerio de Justicia, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, el Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia y la Policía Nacional.

La actual administración definió tres objetivos para esta iniciativa: el primero busca frenar lo que denominó como “la hemorragia deforestadora de los últimos años”; el segundo es recuperar la selva húmeda tropical y, finalmente, judicializar a quienes están detrás de la cultura deforestadora.

Sin embargo, representantes de estos organismos señalan como una de las principales dificultades para mantener ejercer un control en tiempo real los altos costos derivados de los operativos en zonas marginales como la Amazonia, dados los requerimientos de movilización de personal (normalmente aerotransportada) y el control territorial preventivo que debe desplegarse antes de cada operativo, ya que se trata de una región en la que perviven actores armados de diferente origen que se lucran de estas actividades ilegales.

⁹⁷ En ella participaron el MADS, las CARs, la Policía, la Armada Nacional, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Justicia, el Cuerpo Técnico de Investigación-CTI, la Policía Judicial, la Dirección de Investigación Criminal y de Interpol de la Policía Nacional - DIJIN, seccional de investigación criminal, municipal y departamental – SIJIN.

3.5. SOSTENIBILIDAD

SOSTENIBILIDAD

El Programa REM VA ha permitido a Colombia avanzar en el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de desarrollo sostenible y control a la emisión de GEI por deforestación y otros factores antrópicos, así como a las políticas nacionales contenidas en los sucesivos PND. Para esto, el país cuenta con una amplia estructura institucional ambiental creada por la Constitución Política del año 1991, y un amplio acervo normativo y jurisprudencial, del cual la ST 4360 hoy es garantía para que sus avances sean mantenidos y aprovechados en el marco de la política nacional para el control de la deforestación.

Para el cumplimiento de esta tarea ha sido fundamental el fortalecimiento institucional en materia de elaboración de indicadores sobre reducción de emisiones por deforestación, a través de las instituciones de carácter científico con responsabilidades en la implementación del programa: el Instituto SINCHI, el Instituto von Humboldt y el IDEAM, responsables del desarrollo de condiciones habilitantes (pilares 1, 2, y 5) e implementación de acciones en campo (pilares 3 y 4).

De acuerdo con el IDEAM, aunque continúa siendo la región con la tasa más alta de deforestación en el país, ésta disminuyó en 5.971 hectáreas, pasando de 144.147 hectáreas deforestadas en 2017 a 138.176 hectáreas en 2018. Sin embargo, la construcción de indicadores de impacto que permitan establecer relaciones causales de la disminución o estancamiento de la deforestación a partir de las actividades del Programa todavía está en construcción.

Los principales motores de deforestación continúan siendo la potrerización orientada al acaparamiento de tierras, el establecimiento de cultivos de coca, la extracción ilícita de madera, la construcción de vías no autorizadas, y por supuesto las quemas para la renovación de cultivos, frente a los cuales el trabajo desarrollado por los pilares 3 y 4 ha permitido el fortalecimiento y consolidación de las organizaciones comunitarias, campesinas e indígenas, así como de las instituciones de carácter regional y local (CARs, gobernaciones y alcaldías principalmente), en el control de la deforestación y la conservación y uso sostenible de los territorios bajo su jurisdicción.

El reto es lograr que los instrumentos y procesos de planificación y ordenamiento del territorio desarrollados con la intervención del programa REM VA, sean incorporados en los procesos locales y regionales de planificación del desarrollo y, en general, apropiados como suyos por la sociedad regional. El apoyo a los procesos de ordenamiento y planificación territorial, son la base para la construcción de un “pacto social” por la región, que permita prevenir la deforestación y degradación de los bosques, la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos sobre los que se sustenta la economía regional. El reto es conseguir que tales instrumentos y los procesos desencadenados con la intervención del programa REM VA sean incorporados en los procesos locales y regionales de planificación del desarrollo y, en general, apropiados como suyos por la sociedad regional.

REM VA definió un plan de acción en el que juegan un papel central las autoridades político-administrativas (governaciones y alcaldías), autoridades ambientales (CARs), organizaciones de la sociedad civil (gremios y sector privado), organizaciones comunitarias de productores (cooperativas y asociaciones) y organizaciones indígenas (resguardos y autoridades tradicionales), que han asumido, directa e indirectamente, responsabilidades en la ejecución de los proyectos. Sin embargo, la sostenibilidad de algunas de las intervenciones dependerá del compromiso de tales actores, algunos de los cuales alegan la falta de recursos para mantener sus compromisos más allá de la vigencia de los convenios.

El Programa ha financiado el acompañamiento técnico con personal vinculado a las Secretarías de Agricultura y a las CAR de manera marginal, con recursos que resultan insuficientes en el caso de los municipios, para movilizar cambios estructurales a nivel local, si se compara con los montos de las inversiones de los pilares 3 y 4.

En lo que resta del programa, la sostenibilidad dependerá entonces, en gran medida, de la instalación de capacidades entre las organizaciones de productores socios de los proyectos y firmantes de los acuerdos de no deforestación.

SOSTENIBILIDAD

El Pilar de Gobernanza Forestal adelantó procesos de construcción participativa de los Núcleos de Desarrollo Forestal por medio de la constitución de cooperativas de productores agropecuarios que adelantaron capacitaciones para fortalecer la cultura forestal de sus organizaciones y para garantizar la sostenibilidad del recurso. Además, puso en marcha una propuesta educativa para incluir contenidos curriculares con enfoque ambiental en los programas de formación dirigidos a las organizaciones sociales y las Instituciones educativas de las zonas de influencia del programa.

Los recursos financieros seguramente no serán el principal obstáculo para avanzar y consolidar los resultados del programa, si se considera la nueva DCI, la negociación en curso de un REM II, y el creciente portafolio de intervenciones de la cooperación internacional, además de los compromisos del gobierno en su PND.

De otro lado, REM VA ha contribuido significativamente a la visibilidad de los pueblos indígenas amazónicos en la agenda de bosques y cambio climático como actores claves en el proceso de reducción de emisiones, así como la valoración y fortalecimiento de las distintas instancias de participación, coordinación y concertación indígena para la toma de decisiones del pilar: OPIAC, MRA y organizaciones de base.

Los proyectos del Pilar Indígena han contribuido a incrementar las capacidades organizativas, pero el manejo de mecanismos administrativos que prolonguen las acciones en curso y generen nuevas oportunidades aún es débil. Sin acciones que incentiven la presencia, permanencia y participación de los jóvenes en los procesos que impulsa REM VA, es muy difícil pensar en una gobernanza ambiental social y políticamente sostenible.

3.5.1. P.D.E. 5.1

¿Qué medidas ha implementado el Programa para asegurar la sostenibilidad institucional, social, política y financiera del Programa?

3.5.1.1. *Sostenibilidad institucional*

El Programa REM VA ha implementado acciones en cinco pilares estratégicos para avanzar en el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por Colombia en materia de desarrollo sostenible y control a la emisión de GEI por deforestación y otros factores.

Ha concretado los esfuerzos del alto gobierno y el MADS para hacer efectiva la política de mitigación del cambio climático en armonía con los intereses nacionales de los PND, de los gobiernos actual y anteriores, encaminados en esa dirección.

Cuenta con el respaldo de una amplia estructura institucional ambiental creada por la Constitución Política del año 1991, y un amplio acervo normativo y jurisprudencial de Colombia, del cual la ST 4360 hoy es garantía para que sus avances sean mantenidos y aprovechados en el marco de la política nacional para el control de la deforestación.

Para la elaboración de los indicadores sobre reducción de emisiones por deforestación ha fortalecido el trabajo de instituciones de carácter científico con responsabilidades en la implementación del programa: el Instituto SINCHI y el IDEAM, en el marco del pilar 5 de Condiciones habilitantes.

Ambas instituciones se encuentran en plena etapa de procesamiento de datos derivados de su trabajo de monitoreo. De acuerdo con los informes del SINCHI sobre la dinámica de deforestación en los predios que han suscrito acuerdos de no deforestación, ésta continúa alrededor del 2.5%. Esta tendencia es equivalente a la dinámica anual de deforestación del pequeño productor de las cejas de selva, por lo que es difícil concluir, de manera taxativa, que las acciones del Programa han incidido en la remoción de emisiones.

Según información del IDEAM, en la Amazonía la deforestación disminuyó en 5.971 hectáreas, pasando de 144.147 hectáreas deforestadas en 2017 a 138.176 hectáreas en 2018. Aunque continúa siendo la región con la tasa más alta de deforestación en el país, con un 70% de la deforestación nacional, la reducción es importante. Los cuatro departamentos que encabezan la listas son el Caquetá, Meta, Guaviare y Putumayo, aunque Caquetá mostró una reducción de 13.000 hectáreas.

Entre los municipios de San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá y San José del Guaviare, lugares donde opera el Programa, disminuyó en 15.915 hectáreas con respecto a 2017, lo que representa el 70% de la reducción registrada en 2018. Pero de otro lado, surgen nuevos focos de deforestación en las Sabanas de Yarí y el Bajo Caguán en el Caquetá y en el Guaviare que podría considerarse como desplazamiento de las emisiones, riesgo invocado en las salvaguardas de Cancún.

Los principales motores de deforestación continúan siendo la potrerización orientada al acaparamiento de tierras, el establecimiento de cultivos de coca, la extracción ilícita de madera, la

construcción de vías no autorizadas, y por supuesto las quemas para la renovación de cultivos que se salen de control.

El amplio trabajo desarrollado a través de los pilares 3 y 4 ha permitido el fortalecimiento y consolidación de las organizaciones comunitarias, campesinas e indígenas, así como de las instituciones de carácter regional y local, en el cumplimiento de sus propósitos de control de la deforestación y la conservación y uso sostenible de los territorios bajo su jurisdicción. Este fortalecimiento es una de las condiciones necesarias para el mejoramiento de la gobernanza forestal y garantía de la extensión de sus efectos en el tiempo, ya que se trata de actores con arraigo en la región, a diferencia de los programas que, por su naturaleza, son temporales.

Desde el punto de vista de los pilares 1 y 2, el apoyo a los procesos de ordenamiento y planificación territorial, son la base para la construcción de un “pacto social” por la región, en el que confluyan los distintos sectores e intereses, tanto de la administración pública, como sectores productivos y de la sociedad civil, en el objetivo común de prevenir la deforestación, degradación de los bosques, pérdida de biodiversidad y servicios ecosistémicos sobre los que se sustenta la economía regional.

Como ha sido señalada en su oportunidad, el reto es conseguir que tales instrumentos y los procesos desencadenados con la intervención del programa REM VA sean incorporados en los procesos locales y regionales de planificación del desarrollo y, en general, apropiados como suyos por la sociedad regional.

3.5.2. P.D.E. 5.2

¿Qué medidas ha implementado el Programa para asegurar la sostenibilidad de las inversiones en los sistemas productivos/condiciones de vida de las comunidades locales y los respectivos acuerdos de conservación?

3.5.2.1. Apropiación social, política y financiera

REM VA definió un plan de acción para generar sinergias entre los actores con presencia permanente y capacidad de acción en la región: las autoridades político administrativas (gubernaciones y alcaldías), autoridades ambientales (CARs), organizaciones de la sociedad civil (gremios y sector privado), organizaciones comunitarias de productores (cooperativas y asociaciones) y organizaciones indígenas (resguardos y autoridades tradicionales), las cuales directa e indirectamente han asumido algunas responsabilidades en la ejecución de los proyectos. Este plan garantiza, parcialmente, la sostenibilidad de las inversiones en desarrollo en un escenario sometido a una baja gobernabilidad y alta incertidumbre, como el que se encuentra en la Amazonía, por lo que un análisis del contexto regional requiere su revisión permanente.

En el momento de la evaluación, la misión encontró debilidad en los compromisos por parte de las entidades territoriales y las autoridades ambientales regionales en cuanto a la asistencia técnica y el control y vigilancia, variables fundamentales para la sostenibilidad de los proyectos e intervenciones del Programa. Hasta hoy, el Programa ha financiado el acompañamiento técnico con personal vinculado a las Secretarías de Agricultura y a las CAR, pero las administraciones departamentales y locales alegan la falta de recursos para atender su mantenimiento más allá de la vigencia de los términos del convenio.

La potencial dependencia de los servicios técnicos y de asistencia requeridos por los proyectos de la voluntad política de los gobernantes locales y/o del fortalecimiento de las entidades socias del Programa para garantizar la sostenibilidad de sus acciones invita a profundizar la instalación de capacidades entre las organizaciones de productores socios de los proyectos, firmantes de los acuerdos de no deforestación.

A manera de ejemplo, basta revisar el monto asignado a las municipalidades para financiar los servicios de extensión agropecuaria cuyo promedio no alcanza los US 25.000 por municipio, cifras insuficientes en relación con otro tipo de intervenciones del programa, como los asignados a través de las convocatorias de los pilares 3 y 4. Sin embargo, este financiamiento es preparatorio en el marco de la propuesta del SNIA (PDEAs a través de MADR), que garantiza en cierta medida un compromiso nacional para apoyar el extensionismo rural, no dependiente de la cooperación internacional

| Convenios con Alcaldías para Extensión Agropecuaria | |
|--|---------------------------------|
| Municipio | Valor del Convenio (COP) |
| Cartagena del Chairá | 66.000.000 |
| San José del Fragua | 48.000.000 |
| San José del Guaviare | 128.000.000 |
| El Retorno | 142.500.000 |
| Miraflores | 81.900.000 |
| TOTAL | 466.400.000 |

Fuente: Informe semestral junio a diciembre de 2019

En conclusión, REM VA deberá hacer esfuerzos adicionales para concretar acuerdos con estas entidades territoriales y concitar la voluntad política del alto gobierno para garantizar la sostenibilidad y profundización de las acciones del Programa que permita diseminar sus buenas prácticas y lecciones aprendidas en otras subregiones de la Amazonia. La sostenibilidad de la apropiación social, por su parte, dependerá de la inversión en procesos de formación para transformar valores y construir nuevos paradigmas y sistemas de relacionamiento de las poblaciones regionales con su entorno natural, sobre bases de respeto y uso sostenible de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos que les provee.

En este orden de ideas, el Pilar de Gobernanza Forestal avanzó en buscar la sostenibilidad de los objetivos del programa por medio de una propuesta educativa para incluir contenidos curriculares con enfoque ambiental en los programas de formación dirigidos a las organizaciones sociales y las Instituciones educativas de las zonas de influencia del programa.

Los espacios de “Ordenamiento Forestal” adelantaron procesos de construcción participativa de los Núcleos de Desarrollo Forestal por medio de la constitución de cooperativas de productores agropecuarios y se adelantaron capacitaciones para fortalecer la cultura forestal de sus organizaciones para garantizar la sostenibilidad del recurso.

Como actividad de desarrollo organizacional del pilar agroambiental, también se contrataron capacitaciones técnico-administrativas de fortalecimiento para las asociaciones de productores e inversiones en su desarrollo institucional.

Los apoyos al programa REM VA por parte de sus socios institucionales del nivel nacional ha contado con una voluntad política clara y compromisos más allá de lo prescrito en los convenios y teniendo en cuenta el mejoramiento de sus labores misionales, como en el caso del IDEAM, el instituto Humboldt y el Instituto SINCHI, que desde el inicio han comprometido recursos adicionales y asumido la sostenibilidad de las acciones al futuro, en el marco de sus respectivas atribuciones normativas.

Finalmente, si se considera que, como ha sido analizado en otro acápite de este informe, el Programa REM VA no está en condiciones de finalizar su implementación a diciembre de 2020, esta situación obligará a las partes a ampliar la ejecución del programa, tal vez hasta 2022, lo que permitirá avanzar en muchas de las observaciones y recomendaciones de la Misión de Evaluación, si así las partes lo consideran conveniente.

De otra parte, debe considerarse que, con la firma de una nueva DCI y el compromiso de recursos que actualmente se negocian para un muy probable REM II, así como el cada vez más amplio portafolio de la cooperación internacional para la Amazonia (entre los que se cuentan especialmente por su tamaño los proyectos de la USAID, GIZ, NORAD, DEFID, la UE, y varios de sus países miembro), además de los recursos nacionales comprometidos a través del PND (impuesto al carbono, regalías, etc.), seguramente uno de los obstáculos para continuar avanzando en el control a la deforestación y la degradación de los bosques amazónicos, no será la falta de recursos financieros.

3.5.2.2. Perspectivas de la sostenibilidad de la gobernanza forestal y agroambiental

Es importante subrayar que para mantener los indicadores del Objetivo Superior del Programa REM (Reducción de Emisiones de Carbono), el paso más determinante será el cierre de la frontera agropecuaria, un desafío grande para el Estado colombiano y la cooperación internacional.

En síntesis, la sostenibilidad de las inversiones en los sistemas productivos y las condiciones de vida de las comunidades locales y sus respectivos acuerdos de conservación, debe atender algunas condiciones básicas:

1. Fortalecimiento de la gobernabilidad del Estado apoyado en marcos jurídicos consistentes como la sentencia 4360 de 2018 de la CSJ y el fortalecimiento de todos los organismos de control de la Región en ese marco doctrinal.
2. Fortalecimiento de la capacidad institucional de las administraciones regionales y locales y de las autoridades ambientales.
3. Consistencia y viabilidad técnica y financiera de los proyectos productivos financiados por el Programa;
4. Fortalecimiento organizacional de los grupos de interés vinculados al Programa (organizaciones de la sociedad civil y de las comunidades organizadas de campesinos e indígenas)

5. Desarrollo de un programa de educación ambiental en las áreas de influencia del programa, con proyección hacia toda la región.
6. Fortalecimiento de la Gobernanza ambiental, a partir de un pacto regional entre la sociedad civil y el Estado en torno al buen uso de los recursos de la selva.
7. Fortalecimiento y mejor articulación de los esfuerzos de la cooperación internacional alrededor de objetivos comunes acordados con el gobierno nacional (en el marco de la ENCI aún no divulgada).

El punto referido al cumplimiento de la sentencia 4360 de 2018 por parte de la Corte Suprema de Justicia, señala el reto porque su aplicación, en la que hasta ahora poco se ha avanzado, se convierta en un norte para la acción del Estado y sus instituciones.

En cuanto al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, es importante reseñar el esfuerzo realizado hasta ahora por el Programa, pero con miras hacia su sostenibilidad, debe promoverse la creación de una escuela de liderazgo que forme íntegramente a los líderes de estas organizaciones: se requiere formación técnico-administrativa, con fundamentación y propósitos, sobre las salvaguardas suscritas con la CMUNCC.

Finalmente, es importante retomar la propuesta de “Escuela de Selva” como un punto de partida para consolidar un modelo de educación formal y no formal que introduzca en los contenidos programáticos de escuelas, colegios, universidades y programas de extensión, unos contenidos básicos y especializados que fundamenten no solo la toma de decisiones, sino el comportamiento cultural de las personas, en sus relaciones con el resto de la naturaleza,

3.5.2.3. Sostenibilidad de las acciones del Pilar Indígena

La agenda de bosques y cambio climático ha posicionado a los pueblos indígenas como actores claves en el proceso, así reconocidos en el Acuerdo Separado, y en consecuencia su participación, coordinación y concertación indígena en la toma de decisiones del PIVA. Este impacto positivo incluye a todas las escalas de la institucionalidad indígena. En primer lugar, se visibilizó a la OPIAC como una aliada estratégica en la intervención territorial, dada su ascendencia sobre más de 20 organizaciones indígenas amazónicas y en instancias regionales, nacionales e internacionales de diálogo político alrededor de temas estratégicos de la agenda indígena.

De igual modo, la MRA, como instancia pública de relacionamiento de los indígenas amazónicos con el Estado, se ha reactivado y redimensionado la importancia de todos los temas ambientales que se están abriendo para el concierto de las comunidades, en especial con los mercados verdes.

La ejecución directa por parte de las organizaciones indígenas de proyectos coherentes con sus Planes de Vida y Planes de Salvaguardia ha promovido el sentido de compromiso de sus gobiernos propios y las comunidades con la gobernanza ambiental de sus territorios.

Para mejorar las prácticas relacionadas con la gobernanza ambiental y contribuir a una sostenibilidad institucional indígena, el pago por conservación que el Acuerdo Separado reconoce a los pueblos indígenas debe tener en cuenta el diseño y ejecución de acciones complementarias a las que se definieron mediante la participación indígena. En el futuro cercano es necesario concebir

proyectos y acciones alineadas con la estrategia REDD+, de la cual del programa REM VA es puente.

Si bien la familiarización de la estrategia REDD+ con las comunidades indígenas fue una prioridad en los inicios del programa, este objetivo fue rezagándose en la medida en que avanzaba la implementación del pilar. En los intercambios entre la misión de evaluación y los miembros de las comunidades visitadas, se evidenció un escaso conocimiento tanto de las salvaguardas como de la estrategia REDD+, la columna vertebral del programa REM Visión Amazonia.

Aunque en este momento suene retador, la misión de evaluación considera que de la apropiación de REDD+ depende en gran medida la sostenibilidad institucional, sociopolítica y financiera de la estrategia de fortalecimiento de la gobernanza ambiental indígena, que es el norte del PIVA.

Exceptuando los talleres iniciales y las asesorías para la reformulación de los proyectos, las comunidades indígenas no han recibido asesorías puntuales que les permitan mejorar su interlocución en las negociaciones internacionales sobre cambio climático y mercados verdes. Se sabe que el mercado global de carbono, del cual REDD+ debe ser una parte integral, no se ha concretado, por lo que los proyectos se financian principalmente por medio de la cooperación internacional.⁹⁸

La Mesa Indígena Amazónica Ambiental y de Cambio Climático (MIAACC) se creó en 2012, a instancias de la MRA, justamente para concertar y coordinar de manera conjunta con el MADS la formulación e implementación de los lineamientos de planificación y gestión ambiental que se desarrollarían en el territorio amazónico, con el objetivo de proyectar y construir las bases de la estrategia nacional REDD+, por lo que su fortalecimiento debería ser considerado como una prioridad por el PIVA en lo que resta de la implementación del Programa REM VA.

Esta acción puede contribuir a incrementar la sostenibilidad institucional del Programa y la verdadera apropiación de los conceptos, enfoques, métodos e instrumentos del REDD+ por los socios estratégicos y las comunidades integradas.

Desafortunadamente, la definición de las líneas de acción no desarrolló una estrategia diferencial en función de la gran asimetría que se evidencia en las subregiones oriental y occidental de la Amazonia, lo que impide reconocer realidades específicas y potenciar el impacto de las acciones del Programa. En la subregión de la Amazonía oriental, por ejemplo, el riesgo de despoblamiento por la migración de los jóvenes hacia las cabeceras municipales en busca de oportunidades educativas o laborales, es una de las mayores amenazas a la integridad social y ambiental de los resguardos, pues sin procesos de renovación generacional que reivindiquen el ejercicio de la autoridad en la gestión del territorio y la protección del bosque, el impacto puede ser catastrófico.

Se concluye que sin acciones que incentiven la presencia, permanencia y participación de los jóvenes en los procesos que impulsa REM Visión Amazonia, es muy difícil pensar en una gobernanza ambiental social y políticamente sostenible.

⁹⁸ Angelsen, Arild (Ed.). 2019. *“REDD+: la transformación. Lecciones y nuevas direcciones”* Bogor Barat, Indonesia: CIFOR.

En relación con la sostenibilidad financiera de las acciones implementadas, y dada la magnitud de los recursos económicos involucrados, es necesario considerar que, para algunas de estas comunidades se trata de su primera experiencia como receptoras de recursos y acompañamiento técnico de la cooperación internacional. Por esta razón, y para evitar la posible dependencia de este tipo de financiamiento, es esencial formular una estrategia de salida que privilegie la inversión en capital humano, para desarrollar competencias y capacidades financieras, administrativas y de gestión en las comunidades destinatarias.

Adicionalmente, se debe considerar a implementación de proyectos productivos para la generación de ingresos, más allá de los proyectos de seguridad alimentaria, ya que la dependencia de productos del mercado y por lo tanto de dinero, lleva a los indígenas a vincularse con alternativas económicas ilícitas, a migrar hacia los centros urbanos o a entrar en apuestas económicas que, aunque legales son aún inciertas, como los mercados de bonos de carbono mencionados antes.

Puesto que el acceso a los mercados es lo que coloca a las comunidades indígenas en el límite de su “buen vivir”, sería conveniente que el PIVA, acompañado por el Pilar Agroambiental impulsara de manera explícita el desarrollo de sistemas productivos y cadenas de valor. Ello le daría un respaldo a la perspectiva actual de sostenibilidad de su inversión y contrarrestaría la percepción que existe en diferentes medios, de que los proyectos hasta ahora ejecutados se enfocan tan solo en la transferencia de dinero a las comunidades.

La percepción de algunos entrevistados de que los pagos por conservación profundizarán la dependencia indígena del dinero es una alerta y una oportunidad para la reformulación. Sin ir muy lejos, cuando se presentaron los resultados de los proyectos financiados hasta el momento, un dirigente indígena de la MRA comenzó su intervención diciendo: “en Amazonia las bonanzas siempre han dejado a su paso mayor pobreza y necesidad. Si el programa VA no logra tener continuidad, la bonanza de dinero que nos trajo habrá destruido lo logrado hasta el momento en poco tiempo”. Cuando fue entrevistado, el mismo dirigente reconocía en el principio distributivo que había acompañado las decisiones del programa, “no un asunto de caridad sino de recibir la parte que nos corresponde a los indígenas”.

PARTE IV



4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. Conclusiones

4.1.1. Sobre el enfoque general, la gestión, la administración y las finanzas.

1. Con base en los distintos ejercicios de revisión documental, las reuniones y entrevistas con el equipo técnico de la UER y las distintas partes interesadas que han intervenido en su ejecución, así como las visitas de campo a los departamentos del Putumayo, Caquetá y Guaviare, la Misión de Evaluación Intermedia considera que se ha cumplido de manera adecuada con los compromisos interinstitucionales, los objetivos trazados y las metas acordadas, en los porcentajes y cifras descritas en el informe de evaluación, y en acuerdo con los reportes técnicos y financieros, así como por lo expresado por los distintos actores entrevistados durante la evaluación.
2. En términos de su formulación, diseño conceptual y operativo, así como el arreglo institucional alcanzado para su implementación, el programa REM VA resulta muy pertinente a los objetivos generales trazados por las partes, ya que el Programa REM VA ha contribuido a los esfuerzos gubernamentales de reducción de emisiones por la deforestación, así como la articulación de los distintos instrumentos disponibles para la planificación y el ordenamiento territorial y la transformación de los sistemas productivos. Esto para superar las amenazas a la integridad y sostenibilidad de la región amazónica colombiana, en cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el marco de la DCI, y los compromisos internacionales suscritos por Colombia. Además, el Programa REM VA, con la información generada y experiencia acumulada en los años precedentes, ha contribuido en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y otros instrumentos de política pública con los cuales se articula.
3. Los compromisos financieros involucrados en su implementación, provenientes de Alemania, Noruega y Reino Unido, que alcanzan una cifra de US 87 millones (a los que se agregarán los recursos generados por el diferencial cambiario y los rendimientos financieros), otorgan al Programa un alto nivel de importancia para el gobierno nacional y en particular para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, lo que asegura la atención necesaria de los tomadores de decisión en los diferentes sectores y niveles.
4. El Programa REM no podrá, sin embargo, financiar la totalidad de las metas de Visión Amazonía ya que un impacto estructural y sostenible requeriría de más de USD 100 millones y de cinco años. De igual manera, el pago de 5 USD/Ton.CO₂eq en el marco del REM es insuficiente para mover al país, oportunamente, en la dirección deseada o hacer que los

ministerios cooperen de mejor manera ya que, en el caso del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por ejemplo, los recursos generados por medio del Programa son marginales. Se requieren por tanto esfuerzos y recursos adicionales, tanto técnicos como financieros para enfrentar las causas de la deforestación en una región que ocupa más del 45% del territorio nacional y a la complejidad del fenómeno. Para este fin, el gobierno nacional ha comprometido el 30% de los recursos provenientes del Impuesto al carbono y el 4% de regalías, dirigidos al cumplimiento de los compromisos de sustitución voluntaria, para proyectos productivos agroambientales, forestales o de conservación, lo que muestra la voluntad política de Colombia con las metas y acuerdos internacionales en materia de combate a la deforestación. A ello se suman las contrapartidas provenientes de recursos propios de las entidades que han estado involucradas.

5. A través de distintos mecanismos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hace ingentes esfuerzos por articular las intervenciones de los distintos sectores e instituciones gubernamentales con responsabilidad o mandatos misionales en relación con la región amazónica, necesarias para avanzar en los objetivos del programa. En particular, porque el fallo de la Corte Constitucional sobre los Derechos de la Amazonía le ofrece un fuerte respaldo jurídico al programa. Sin embargo, la capacidad de convocatoria y de coordinación con otros actores gubernamentales y de la cooperación internacional para esos propósitos es relativamente limitada, ya que no tienen carácter vinculante.
6. Desde el punto de vista del fortalecimiento institucional, el programa REM VA ha orientado sus esfuerzos a nivel nacional en favorecer la articulación sectorial, el fortalecimiento de capacidades, el desarrollo de instrumentos de planificación y formulación de políticas públicas. Esto se ha hecho en colaboración con autoridades ambientales regionales dirigidos al fortalecimiento de capacidades de monitoreo, vigilancia y control; con departamentos y municipios en el fortalecimiento de procesos de planificación (EOT, PDD y PMD), de capacidades de intervención en el territorio y apoyo a planes de reconversión productiva con asistencia técnica y extensión rural e implementación de mecanismos financieros; y con las comunidades en el fortalecimiento de sus capacidades organizativas, empresariales y de gobernanza territorial, así como el financiamiento de sus iniciativas productivas sostenibles.
7. En relación con su estructura de gobernanza, la composición del Comité Ejecutivo del Programa puede ser susceptible de ajustes, considerando que algunos sectores no están representados, mientras que otros no juegan un papel destacado frente a sus objetivos. De otra parte, la participación de entidades implementadoras (ejecutoras) como SINCHI, IDEAM, CDA y Corpoamazonía, las convierte en juez y parte, lo que no resulta adecuado. A nivel del Comité de Seguimiento, éste no cuenta con la formalización que requiere un espacio de esta índole, que establezca claramente sus atribuciones y composición, y garantice una apropiación real del programa entre las distintas direcciones del MADS y contribuya a su fortalecimiento institucional.
8. Tanto la Coordinación de la Unidad de Ejecución del Programa, en su calidad de responsable político y de la dirección estratégica del programa, así como la Asesoría principal, no deberían estar involucrados en los detalles operativos de la implementación. La actual estructura

de comando se corresponde con una pequeña empresa, mientras el volumen de las operaciones equipara el programa a una gran empresa.

9. En relación con el flujo, cantidad y oportunidad de los recursos disponibles por el programa para el cumplimiento de sus objetivos y metas, el gobierno colombiano depende de la aprobación del KfW para su utilización, lo que impone complejos y largos tiempos de gestión administrativa, y por tanto no aportan a una eficiente ejecución del Programa. De otro lado, la incertidumbre sobre los montos y las fechas de disponibilidad de los recursos que dependen de la reducción de emisiones dificulta la planificación, implementación o consolidación de las intervenciones y obliga a una planificación de corto plazo, contrario a la necesidad de construir la intervención sobre escenarios de largo plazo. El hecho de realizar la planificación financiera del Programa en función de cada desembolso, además de requerir dos herramientas —PID y PAD— que se formulan cronológica y no paralelamente, obliga actualmente al seguimiento y control de 8 instrumentos simultáneos, lo que hace innecesariamente complejo el proceso.
10. Desde el punto de vista de las adquisiciones, el MOP establece la secuencia cronológica a seguir, define las categorías del gasto y los métodos de adquisición con sus techos respectivos, así como las aprobaciones y no objeciones. Sin embargo, no detalla los procedimientos específicos ni existe una guía, únicamente se manejan internamente diagramas a nivel de *MSPProject* (“líneas de tiempo”). Estas circunstancias generan quejas acerca de los procesos de adquisición, en las que se arguye la falta de personal en la Unidad de Ejecución para la elaboración de los Términos de Referencia, o las deficiencias en la documentación de soporte enviada al Fondo Patrimonio Natural, lo que genera el tardío envío al KfW de los informes de evaluación de los procesos. De esa forma diferentes licitaciones se han caído, generando importantes atrasos en la implementación. En suma, se consideran los métodos de adquisición impuestos por las normas del KfW como demasiado rígidos, y no alineados al contexto del Programa.
11. El control financiero del Programa a cargo del especialista respectivo del Fondo Patrimonio Natural se basa en los diferentes PID no objetados por el KfW, por medio de un archivo Máster en Excel, al que se ingresa manualmente la información. Aunque la responsabilidad es compartida con las personas del equipo financiero del programa, no hay otra persona capacitada en el manejo del archivo Máster y tampoco está documentado cómo generarla.
12. Esto es expresión de la falta de un sistema centralizado de información, técnica y financiera, sobre el avance de las implementaciones, que dificultó a la misión de evaluación la consulta de los distintos acuerdos, subacuerdos y convenios, ya que una parte de la misma reposa en Fondo Patrimonio Natural (principalmente de carácter administrativo y contractual) y otra (de carácter técnico) en la Unidad de Ejecución, en manos del respectivo coordinador de Pilar, lo que acarrea riesgos en la integridad de la misma y sobre todo su oportuna disponibilidad para el proceso de toma de decisiones.
13. La situación descrita, en parte se explica por lo novedoso del mecanismo de pagos por resultados, el alto volumen de recursos involucrados y la falta de experiencia de las partes de las implicaciones de este esquema y su implementación a nivel operativo en el contexto

regional. Por ello, los términos de referencia elaborados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como la oferta financiera del Fondo Patrimonio Natural fueron considerados como una “apuesta”, ya que no existía un marco referencial o antecedentes de programas parecidos, lo que ha traído, además, implicaciones en la situación financiera del Fondo Patrimonio Natural por el aumento de los costos y el pago de la segunda parte de la comisión (1.7%) en función del valor efectivamente contratado y ejecutado al final de cada año auditado (al 30 de junio) y no del desembolso recibido.

14. Con relación a los costos y el esquema de remuneración del Mecanismo Financiero, se concluye que la comisión actualmente pactada para la administración de los fondos del Programa es insuficiente para finalizar la ejecución financiera el 30 de junio de 2022 y que su solicitud de aumento es justificada.
15. Finalmente, acerca del papel de la consultoría internacional, ésta ha jugado un papel clave en el estado actual de implementación del Programa lo que ha significado la revisión del contrato en dos oportunidades, la segunda de ellas en abril de 2020. En todo caso se trata de una medida complementaria al fortalecimiento de la Unidad de Ejecución como condición para hacer frente a los retos de elevar, durante 2020, el cumplimiento de las metas acordadas y el cierre de operaciones del programa.

Sobre el Pilar 1, Gobernanza Forestal

16. Uno de los componentes más importantes del programa, a través del Pilar 1, es el esfuerzo por posicionar ante la sociedad regional, un enfoque de economía forestal por medio de instrumentos basados en el Ordenamiento Forestal Sostenible, que permita el aprovechamiento de los recursos del bosque como una alternativa económica que desestime la deforestación. La superficie bajo ordenación territorial para $\geq 2,25$ millones de hectáreas, solamente se iniciará en 2020 con la formulación de los Planes de Ordenación Forestal (POF), luego de dos procesos de convocatoria que debieron declararse desiertos.
17. De manera complementaria, se implementa la estrategia de educación ambiental “Escuela de Selva”, con apoyo de la Universidad de la Amazonía, y la inclusión del componente ambiental en los planes educativos para el sector rural, que apoyan la transformación de la forma como las comunidades locales se relacionan con su entorno natural.
18. Este proceso ha dado lugar a iniciativas de organización y capacitación comunitaria alrededor del diseño participativo de los llamados Núcleos de Desarrollo Forestal, que se espera jueguen un papel crucial en la articulación y construcción de sinergias entre los pilares del programa a nivel territorial. Sin embargo, el potencial de aprovechamiento comercial de la madera y los PFNM no deberían definir, de manera casi exclusiva, un sistema de gobernanza ambiental para la región. Para la conservación de la Amazonia, que depende más de su dinámica ecológica que de sus propios suelos, debe tener prelación el “pago por conservación” de sus servicios ecosistémicos que la comercialización de sus bosques.
19. Además, el desarrollo de los Núcleos de Desarrollo Forestal, debe valorar de manera cuidadosa el montaje de una capacidad industrial para la transformación de la madera que requiere

la construcción, habilitación y/o mantenimiento de vías de penetración (como en el caso del sur del Guaviare que adicionalmente no tiene una tradición maderera), que son al mismo tiempo uno de los motores de la deforestación en la Amazonia, además de la provisión de energía eléctrica a partir de combustibles fósiles.

20. De acuerdo con el IDEAM, aunque continúa siendo la región con la tasa más alta de deforestación en el país, ésta disminuyó en 5.971 hectáreas, pasando de 144.147 hectáreas deforestadas en 2017 a 138.176 hectáreas en 2018, la construcción de indicadores de impacto que permitan establecer relaciones causales de dicha disminución de la deforestación a partir de las actividades del Programa todavía está en construcción.
21. A pesar de los avances en materia de control y vigilancia desarrollados con el apoyo del programa, a través de las autoridades ambientales regionales, la sostenibilidad de las acciones en el mediano y largo plazo, dependerán de la disponibilidad de recursos financieros y apoyo técnicos adicionales, que las CAR declaran no tener.

Sobre el Pilar 2, Planificación y Desarrollo Sectorial Sostenible

22. El Pilar de planificación sectorial sostenible debió preceder y orientar el diseño conceptual, metodológico y operativo del programa REM VA. Sin embargo, aunque se estructuró en paralelo a los demás pilares, permitió la formulación del MOTRA, un modelo de planificación que debe servir de hoja de ruta al gobierno nacional (ya incorporado al PND a través del Pacto Regional Amazonia Viva) y a las entidades territoriales a través de su adopción como referente en la actualización de los EOT y la formulación de los PDM y PDD. Este último propósito, supone para REM VA un esfuerzo adicional en el acompañamiento a las entidades territoriales en esa tarea, ya que cambiaron sus mandatarios a comienzos de 2020, lo que supone refrendar los compromisos alcanzados con las administraciones anteriores.
23. El apoyo a los procesos de ordenamiento y planificación territorial, junto a las estrategias de educación ambiental, son la base para la construcción de un “pacto social” por la región, que reconozca el valor de los bosques para la sociedad y permita prevenir su pérdida por deforestación y degradación, el menoscabo de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos sobre los que se sustenta la economía regional.
24. La reciente creación de la Región Administrativa de Planificación – RAP Amazonía es el desarrollo institucional más relevante apoyado por el programa para inducir cambios en el escenario regional, viabilizar pactos intersectoriales entre los departamentos amazónicos y alternativas de desarrollo que potencien estrategias de freno a la deforestación y reducción de emisiones por esa causa.
25. Asimismo, los avances en materia de Evaluación Ambiental Estratégica y Zonificación Ambiental, han permitido incidir en las políticas, planes, programas y proyectos de inversión sectoriales (Plan de Transporte Intermodal del Mintransporte y proyectos en Zonas No Interconectadas a través de Fuentes No Convencionales del Ministerio de Minas y Energía, principalmente) y el cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo de Paz.

26. Por esta razón, el principal reto es conseguir que tales instrumentos y los procesos desencadenados con la intervención del programa REM VA sean incorporados en los procesos locales y regionales de planificación del desarrollo y, en general, apropiados como suyos por la sociedad regional.

Sobre el Pilar 3, Agroambiental

27. Estructurado alrededor de cinco grandes componentes: proyectos agroambientales, extensión rural, instrumentos financieros verdes, fortalecimiento de capacidades y alianzas productivas, el Pilar 3 ha conseguido avances importantes orientados a la transformación de los sistemas productivos de baja sostenibilidad imperantes en la región, con base en acuerdos de no deforestación sobre más de 57mil hectáreas.
28. Sin embargo, los principales retrasos en la implementación del programa están vinculados a este pilar (y los pilares 1 y 4), que suponen intervenciones directas en terreno con las organizaciones y comunidades campesinas e indígenas, cuyo proceso de aprestamiento tomó buena parte de la primera fase de REM VA. Estos retrasos se originaron en las debilidades iniciales en el diseño y estructuración de los proyectos agroambientales con campesinos, así como las dificultades operacionales a nivel del acompañamiento institucional y la situación de orden público prevalecientes en la región, a pesar de las cuales REM VA ha sido clave para iniciar o apalancar procesos de transformación de los sistemas productivos predominantes.
29. A la fecha de este informe, el número de familias campesinas beneficiadas por actividades agroambientales alcanzó un cumplimiento del 23%, a la espera de un sustancial incremento en 2020 gracias al inicio de la implementación de los instrumentos financieros verdes y del incentivo forestal amazónico (IFA). El resultado esperado de 12.500 hectáreas con intervenciones agroambientales productivas alcanzó una implementación del 27%, al que se sumarán durante 2020 el inicio de nuevos proyectos y la inclusión de las hectáreas en sistemas silvopastoriles, cuya metodología de medición se encuentra en revisión. Debe considerarse que estas metas fueron establecidas para un total estimado de USD 123 millones. Se encontró un buen nivel de costo-eficiencia en relación con las inversiones realizadas por familia beneficiada.
30. Al momento de las visitas de campo de la misión, se pudo constatar el inicio de las inversiones en las cadenas productivas de PFMN y caucho, y durante 2020 también se espera iniciar las cadenas de carne y leche.
31. Los Riesgos de Fugas de reducción de emisiones y de no permanencia de la reducción, plantean un importante reto al programa por la baja capacidad socio empresarial de las organizaciones de productores, la falta de formalización de la propiedad que no propicia el arraigo sobre la tierra y de confianza en los emprendimientos de iniciativa institucional.
32. Los acuerdos de “no deforestación”, asociados a la intervención del proyecto, constituyen un importante avance en la dirección correcta, pero es necesario profundizar en variables de orden cultural, que ayuden a la comprensión de la dinámica ecológica y conduzcan a la

autorregulación social en el uso de los recursos naturales. Por ejemplo, frente a la eventual laxitud para el cumplimiento de los compromisos ambientales por parte de los beneficiarios y las limitadas capacidades de vigilancia y control de las autoridades ambientales regionales y las administraciones locales, los créditos blandos podrían terminar fomentando la ganadería de potrero, con los ya conocidos impactos sobre los ecosistemas amazónicos.

33. La metodología de convocatoria pública no contribuye a crear condiciones de sinergia entre proyectos para una región tan extensa, por lo que se deben minimizar los riesgos de dispersión de los recursos, para lo cual se pueden pensar en convocatorias sobre objetivos más específicos de orden subregional o ecosistémico (por ejemplo, microcuencas).
34. Un desafío muy importante para la fase de cierre del Programa hasta 2021, será la consolidación de las iniciativas en términos de las inversiones, el monitoreo y acompañamiento técnico para su afianzamiento, aunque no podrán medirse plenamente sus impactos, tratándose de arreglos productivos como el establecimiento de sistemas agroforestales o silvopastoriles cuyos procesos de maduración son de mediano y largo plazo.

Sobre el Pilar 4 PIVA

35. En relación con la inversión local, el enfoque diferencial y el fortalecimiento de la gobernanza ambiental con comunidades indígenas, el PIVA resulta innovador, puesto que ellas son actores centrales en el diseño e implementación del programa y ha tenido un impacto positivo al contribuir a mitigar las amenazas a la conservación de sus bosques, especialmente en la región oriental. Para fortalecer el ejercicio de la gobernanza indígena en las comunidades de la región occidental, será muy provechosa una mayor articulación con los PDET para promover políticas de freno a la deforestación y avance en la formalización de la propiedad rural, como parte del cumplimiento a los puntos 1 y 4 del Acuerdo de Paz.
36. El logro más importante del Pilar 4 ha sido la producción de un entendimiento entre los pueblos indígenas y el gobierno nacional para desarrollar un programa de estas características, como parte de las negociaciones internacionales sobre cambio climático. En el plano regional, ha visibilizado a la OPIAC y la MRA en los espacios de concertación y su papel en la gobernanza ambiental indígena ante los gobiernos departamentales y municipales, como garantes de la sostenibilidad de la Amazonía, declarada sujeto de derechos por la sentencia 4360 de la CSJ, que impone obligaciones a las entidades territoriales. El Pilar 4 también ha visibilizado y fortalecido los Planes de Vida y de Salvaguarda, herramientas de planificación estatales fuertemente desfinanciadas y desatendidas por parte de los entes gubernamentales.
37. Hasta la fecha, los proyectos financiados por el Pilar (10 finalizados y 26 en distintas etapas de ejecución), han beneficiado a más de 17.000 familias y contribuido a desarrollar capacidades operativas y administrativas en las comunidades y sus organizaciones, con resultados satisfactorios en el manejo y ejecución de recursos. En 2020 debe iniciar la línea de inversión para proyectos con mujeres mediante convenio con el PNUD, en el marco del Programa Pequeños Donaciones del Global Environmental Fund (GEF), un compromiso clave en las negociaciones con las organizaciones y en cumplimiento del enfoque diferencial que debe ser transversal al programa.

38. Los retrasos en el avance de la segunda convocatoria se debieron a decisiones judiciales relacionadas con la Consulta Previa de la Sentencia T-063 de 2019, lo que no impidió el avance de los proyectos de la 1ª convocatoria y dejó lecciones aprendidas sobre la divulgación, los procesos de contratación y la complejidad para su implementación en el territorio.
39. Se requiere robustecer el equipo del PIVA para brindar un mejor acompañamiento a las comunidades de manera previa a las convocatorias, que permita fortalecer las capacidades de las comunidades y sus organizaciones desde la primera etapa del ciclo de gestión de los proyectos y poder generar un mayor impacto a largo plazo.

Sobre el Pilar 5, Condiciones habilitantes

40. El grado de madurez alcanzado por REM VA ha sido posible gracias al soporte de las instituciones de carácter científico en la implementación del programa: el Instituto SINCHI, el Instituto von Humboldt y el IDEAM, responsables del desarrollo de condiciones habilitantes (pilares 1, 2, y 5) e implementación de acciones en campo (pilares 3 y 4), además del compromiso de dichas instituciones con los objetivos del programa, desde el marco de sus atribuciones y responsabilidades misionales.
41. La capacidad de monitoreo de bosques y carbono, así como del cumplimiento de los compromisos de no deforestación y demás condicionalidades al apoyo brindado por el programa en la transformación de los sistemas productivos regionales, ha tenido pleno desarrollo durante esta fase de la implementación, creando las condiciones para afianzar el conjunto de la intervención en el territorio.
42. Adicionalmente, REM VA definió un plan de acción en el que juegan un papel central las autoridades político-administrativas (gubernaciones y alcaldías), autoridades ambientales (CAR), organizaciones de la sociedad civil (gremios y sector privado), organizaciones comunitarias de productores (cooperativas y asociaciones) y organizaciones indígenas (resguardos y autoridades tradicionales), que han asumido, directa e indirectamente, responsabilidades en la ejecución de los proyectos. Sin embargo, la sostenibilidad de algunas de las intervenciones con base en los acuerdos alcanzados dependerá del compromiso de estos actores regionales y locales, algunos de los cuales alegan la falta de recursos para darles continuidad más allá de la vigencia de los convenios.
43. El Programa ha financiado el acompañamiento técnico con personal vinculado a las Secretarías de Agricultura y a las CAR de manera limitada, con recursos que, por ejemplo, para las tareas de extensión agropecuaria no superan los US 25.000 en el caso de los municipios, una cifra muy reducida para movilizar cambios estructurales a nivel local, si se compara con los montos de las inversiones de los pilares 3 y 4.

4.1.2. Sobre el alcance de las metas y resultados de implementación.

44. En términos generales, la mayor parte de las metas establecidas en el Marco Lógico se han venido cumpliendo de manera congruente con el nivel de implementación del programa y algunas ya fueron completamente alcanzadas.

45. Sin embargo, algunos componentes presentan retrasos, así como la ejecución financiera del presupuesto total del Programa, que a 31 de diciembre de 2019 tenía pendiente de ejecutar el 76.1% de los fondos (USD 74.6 millones, sin incluir futuras ampliaciones por rendimientos y diferencial cambiario), lo que seguramente supondrá la necesidad de realizar ajustes en las metas y tiempos adicionales para el cumplimiento de los resultados establecidos en el Acuerdo Separado, así como la reorganización y fortalecimiento de la UER ya iniciada desde finales de 2019.
46. Las cifras y porcentajes de cumplimiento deben verse a la luz de las circunstancias coyunturales, tanto nacionales como regionales y locales que han influido y comprometido parcialmente su implementación, relativas a eventos de orden público, la transición política y el posconflicto o el lento proceso de aprendizaje e intervención en el territorio de un novedoso modelo de financiación (pago por resultados) y frente a los cuales el Programa REM VA ha mostrado un alto nivel adaptativo.
47. Sin embargo, aunque las partes han hecho su mejor esfuerzo durante el proceso de implementación para entregar los resultados de manera oportuna y con los estándares de calidad requeridos, el proceso de aprendizaje de esta fase debe traducirse en mejorar la eficiencia del programa.

4.1.3. Sobre las lecciones aprendidas que son relevantes para la implementación

48. Aunque el marco lógico refleja un apropiado entendimiento de los tres niveles de actuación: nacional, regional y local, la estructura de intervención a través de pilares independientes no consigue adecuados niveles de articulación en el territorio. Por esta razón, el impulso a los Núcleos de Desarrollo Forestal pueden ser una respuesta adecuada, prestando la atención necesaria a la selección de las áreas, el fortalecimiento de los componentes de PFNM, la gestión integral del territorio y el mejoramiento en las capacidades de monitoreo, control y vigilancia de las instituciones regionales y locales.
49. Las medias adaptativas que más impacto han tenido en la mejora de la eficiencia del Programa fueron la flexibilización de los procesos de adquisición aumentando significativamente los montos que requerían la no objeción del KfW, así como el aumento de personal en el FPN, la UER y el KfW, ya que todas las partes habían subestimado el nivel de esfuerzo que requería un programa de tal complejidad y magnitud.
50. Si bien todos los entrevistados reconocieron que la ejecución del Programa y los procesos se realizan de manera más fluida desde medianos del año 2019, una curva de aprendizaje de tres años para llegar a esta situación es muy larga, así como su consecuente precio y desgaste.

4.2. Recomendaciones

A continuación, se presentan las principales recomendaciones que se derivan de la evaluación y del análisis de los puntos clave abordados en las diferentes secciones de este informe. Así, de acuerdo con el contenido y alcance de las recomendaciones, éstas se dividen en operativas,

programáticas y políticas, a la vez que se especifica el destinatario, cuando procede, al cual se dirige la recomendación en particular de acuerdo con sus intereses, funciones y competencias en el marco del Programa REM.

4.2.1. Operativas

[A la UER]

1. En relación con la estructura de gobernanza, merece ser revisada y ajustada la composición del Comité Ejecutivo (y en consecuencia su reglamento), en el que la participación de algunos sectores no resulta trascendente o esencial, al tiempo que otros sectores y organismos, claves en el control a la deforestación están ausentes, lo que reduce su impacto en los esfuerzos de articulación intersectorial para llevar adelante la agenda gubernamental. Igualmente, las entidades implementadoras no debieran formar parte del CE ya que se vuelven juez y parte en el proceso.
1. El Comité de Seguimiento debería formalizarse, ya que respalda decisiones financieras ante el KfW, y la participación de las diferentes direcciones/niveles del MADS involucrados debería ser permanente.
2. En relación con los instrumentos de gestión, el MOP (actualmente en su cuarta revisión), es muy general, por lo que una versión más amplia, tal como lo visualizaba el FPN, garantizaría la ejecución estandarizada de las acciones, serviría de consulta para el personal a cargo y facilitaría la capacitación de personal nuevo. Sin embargo, esta visión del FPN acerca del manual no fue compartida por el KfW en su momento.
3. Dada la complejidad de las operaciones del programa, es necesario contar con un sistema de información integral (técnico y financiero), en línea, accesible a todas las partes, y especialmente a la UER quien es la responsable de la toma de decisiones.
4. En relación con los pagos, y la reducción del presupuesto a USD 87,3 millones (sin incluir las ampliaciones por rendimientos y diferencial cambiario), los valores objetivos de los indicadores tendrían que ser revisados y, si fuera necesario, adaptados a la nueva realidad.
5. Se considera conveniente desligar los desembolsos y los PID de la ejecución del Programa y realizar una planificación y seguimiento anual únicamente con base en los PAD e incluir en los informes anuales el PAD del siguiente periodo, solicitando al KfW simultáneamente la no objeción del Informe y del PAD. Si se considera oportuno, se podría complementar esta propuesta con la actualización periódica del PTG que permitiría una revisión de la estrategia de intervención y de las actividades a realizar.
6. Dado el nivel de ejecución financiera alcanzado hasta la fecha, es necesario el fortalecimiento de las capacidades de la UER, ya previsto parcialmente para el 2020, además de resolver las demoras administrativas en el trámite de las No Objeciones y los Informes de Auditoría, que retrasan la superación de las posibles fallas encontradas y el oportuno pago al FPN.

7. Adicionalmente, en caso de una ampliación del programa o una segunda fase, se recomienda incrementar la capacidad operativa en las capitales departamentales, en lo posible con un apoyo logístico (oficina y movilidad), que les permita a los equipos en campo estar en contacto permanente con la dinámica de los proyectos y el acontecer regional.
8. Con miras al cumplimiento de los compromisos y mejorar los niveles de eficiencia del programa, se requiere fortalecer estratégicamente la UER a nivel de la coordinación general y de los pilares, para lo cual sería beneficioso contar con el apoyo de dos gerentes o subcoordinadores, uno de nivel técnico-operativo y otro administrativo-financiero, ubicados en el organigrama entre la coordinación general y los Líderes de los pilares. De esta manera, la coordinación general se encargaría de la dirección política y estratégica del Programa, la coordinación interinstitucional e intersectorial de alto nivel, la comunicación y el monitoreo.
9. A nivel de los pilares, sería recomendable analizar la carga de trabajo y el perfil de los asistentes técnico-administrativos recién incorporados para determinar si pueden cumplir con los dos componentes, técnico y administrativo.
10. El calendario impuesto a las convocatorias y a la implementación de los proyectos PIVA por los PID choca con la realidad de los proyectos llevados a cabo por las asociaciones indígenas que son susceptibles a retrasos debido a factores externos, por lo que un enfoque más flexible podría favorecer la fluidez de los procesos y una implementación completa de los proyectos.

[A Patrimonio Natural]

11. Dado que la falta de tecnología a nivel de las EI locales dificulta la recopilación de información o el envío oportuno de evidencias (p.ej. facturas), ayudaría proveerlas de paquetes tecnológicos que podrían consistir en una laptop, un sistema de internet satelital incluyendo el paquete de pago, panel solar y software de Office contable y las herramientas de monitoreo del Programa.
12. En el mismo sentido, vale la pena revisar si se requiere la cantidad de reportes e informes que se definieron en el sistema de seguimiento o si se pudiera simplificarlo, en vista de las dificultades y recursos limitados a nivel de organizaciones indígenas y campesinas.
13. Con base en el análisis de la información presentada por el FPN y el conocimiento adquirido del Programa en el transcurso de la presente evaluación, se considera apropiado un aumento al contrato del Fondo, considerando los criterios sugeridos por la Misión en el acápite correspondiente.
14. En relación con el esquema de remuneración del mecanismo financiero, se recomienda reducir significativamente el porcentaje pagado contra avance de ejecución. También se propone la realización de tres pagos: el adelanto al recibir el desembolso, uno intermedio al cierre del periodo y un último contra el informe de auditoría externa.

15. Como un insumo de análisis para el proceso de una nueva negociación (o potenciales nuevos cooperantes), se sugiere contratar, por parte del FPN, un estudio para definir la tasa de costos indirectos que debe ser cargada a los proyectos en ejecución y elaborar una política interna al respecto.
16. También contribuiría a ese propósito la introducción de mejoras en el MOP, para garantizar la ejecución estandarizada de las acciones, la consulta y formación del creciente personal.

4.2.2. Programáticas

[MADS/UER]

17. La selección de los pilares sigue siendo pertinente, pudiéndose mejorar ostensiblemente la coordinación entre ellos, sobre todo a nivel regional. El impulso a los Núcleos de Desarrollo Forestal que articulen la intervención del programa, pueden ser una respuesta adecuada, prestando la atención necesaria a la selección de las áreas de injerencia (evitando aquellas con muy poca o ninguna tradición maderera), el fortalecimiento de los componentes de PFM, la gestión integral del territorio y el fortalecimiento de las instituciones regionales y locales responsables del monitoreo, control y vigilancia.
18. Aunque la distribución 40/60, que podría aumentarse en una segunda fase del Programa, posiblemente llegando al 70% debido a que las condiciones habilitantes a nivel central ya fueron creadas, garantiza un flujo de recursos hacia los motores de deforestación. No obstante, es necesario evitar su eventual dispersión con una distribución desagregada de los beneficios, por lo que se sugiere estudiar la focalización a partir de “problemas” territoriales.
19. En términos del cumplimiento de las salvaguardas que habilitan el uso de los recursos, y dada la complejidad y amplitud de los elementos sociales, culturales, ambientales, territoriales e institucionales contenidos en ellas, debe hacerse un mayor esfuerzo en su divulgación y los compromisos que se derivan para las partes, a nivel territorial.
20. Se recomienda realizar un taller con los grupos de interés regionales para someter a un análisis de pertinencia los factores de riesgo identificados en la Evaluación Estratégica Ambiental y Social -SESA y trascender el ejercicio de formulación regional realizado con la UER y los puntos focales.
21. GIRSA, además de los reportes para periodos semestrales y anuales podría contar con un mecanismo de seguimiento en tiempo real (tablero de control) que incorpore los cambios ocurridos en los escenarios planificados, provocados o no, por la acción del Programa.
22. Como los acuerdos de “no deforestación” no son suficientes para garantizar la estabilidad ecosistémica de las zonas intervenidas, es necesario profundizar en variables de orden cultural, que ayuden a la comprensión de la dinámica ecológica y conduzcan a la autorregulación social en el uso de los recursos naturales, por lo que se recomienda profundizar en las estrategias de comunicación y educación formal. En ese sentido, el proyecto de “Escuela de

Selva”, es una estrategia fundamental para el desarrollo de una cultura de selva que debería replicarse en las zonas de influencia del Pilar Agroambiental.

23. El fortalecimiento y consolidación de las organizaciones comunitarias e instituciones regionales y locales (CAR, gobernaciones y alcaldías principalmente) son condiciones necesarias para la gobernanza forestal y garantía de sostenibilidad en el tiempo, ya que son actores permanentes en el territorio, por lo que deben recibir una mayor atención por el programa.
24. Los cálculos sobre la capacidad de captura de GEI, deberían tener en cuenta la densidad del bosque, una variable que representa un riesgo para la contabilidad en la captura de carbono, y que es causado por la tala selectiva en el proceso de comercialización de madera, por lo que en negociaciones futuras se podría incluir un componente de restauración de áreas degradadas en todo el “arco de deforestación” y al interior de éste.
25. El Pilar 2 deberá esforzarse para socializar y sensibilizar a las instituciones de los distintos niveles territoriales, los habitantes de los centros urbanos y las comunidades rurales campesinas e indígenas de la Amazonia para apropiarse del Modelo de Ordenamiento Territorial para la Región Amazónica MOTRA y lograr que éste se convierta en hoja de ruta para la formulación de políticas, planes y proyectos de desarrollo regional.
26. El mejoramiento del impacto de la intervención del Pilar 3 requiere corregir el análisis costo-beneficio y planes de negocios de los componentes técnicos en los distintos arreglos propuestos, supervisar los convenios de asistencia técnica y las líneas de crédito auspiciadas por el programa.
27. En el caso de las plantas de beneficio de la producción, que no cubrieron todos los requerimientos de insumos o no tienen financiada toda la línea de producción o no han transferido las competencias laborales técnica y administrativas para conseguir su sostenibilidad, se recomienda un diagnóstico objetivo del estado de cada proyecto y con base en este ejercicio, formular un plan de acción para la solución de los asuntos pendientes.
28. En general, es importante considerar el diseño de un manual para la formulación y gestión de proyectos que incluya instrumentos de evaluación en correspondencia con los objetivos y criterios regionales de REM VA, como apoyo metodológico para formular proyectos productivos con enfoque sistémico en un escenario con riesgos y oportunidades realistas.
29. El Pilar 3 Agroambiental debería aprovechar los avances alcanzados por el proyecto de recuperación de semillas (financiado por el Pilar 4), incorporando en las actividades de seguridad alimentaria con campesinos algunos de los cultivos de la chagra indígena, nativos o adaptados a las condiciones agroambientales de la Amazonia y construir en los territorios verdaderos procesos de diálogo de saberes.
30. Un desafío muy importante para la fase de cierre del Programa hasta 2021, será la consolidación de las iniciativas en términos de las inversiones, el monitoreo y acompañamiento técnico, ya que sus procesos de maduración son de mediano y largo plazo (arreglos productivos como el establecimiento de sistemas agroforestales o silvopastoriles, por ejemplo).

31. Se requiere fortalecer el equipo del PIVA para brindar un mejor acompañamiento a las comunidades de manera previa a la convocatoria para generar un fortalecimiento desde la primera etapa del ciclo de gestión de los proyectos y poder generar un mayor impacto a largo plazo, en el caso de una nueva fase de REM VA.
32. El desarrollo de proyectos productivos y de comercialización se vería favorecido si se procura generar una mayor transversalidad entre los pilares indígena y agroambiental.
33. El PIVA debería atender la necesidad urgente de contribuir a la definición de una política pública que permita una regulación de los “reddimercados” voluntarios (mercados de bonos de carbono) que hoy están generando apuestas de fondos privados en resguardos indígenas, sin claridad jurídica y sin respaldo del Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio del Interior.
34. REM VA debería incentivar la presencia, permanencia y participación de los jóvenes indígenas en los procesos que impulsa el programa, puesto que sin su participación es muy difícil pensar en una gobernanza ambiental, social y políticamente sostenible.
35. El PIVA requiere contar con una estrategia de salida que garantice la sostenibilidad financiera de sus acciones. Una inversión significativa en la formación de capital humano contribuirá a generar impactos de largo plazo.
36. En relación con el Pilar 5, es de gran importancia el apoyo financiero que el programa REM VA, en una eventual segunda fase, podría otorgar al monitoreo de los suelos como una de las mayores vulnerabilidades en la adaptación al Cambio Climático.
37. Una nueva fase de REM VA, también podría, eventualmente, apoyar el trabajo del IDEAM de monitoreo de la sedimentación de ríos, asociada a la tala indiscriminada en el piedemonte, con pocos avances en la región, en cobertura y nivel de detalle de la información.
38. Las emisoras comunitarias son un excelente vehículo para llegar a la población rural de la región, generar conocimiento local y coadyuvar en la construcción de una masa crítica local; por esta razón, se sugiere a futuro también apoyarse en éstas y, además, fortalecer los medios de divulgación regionales en cuanto a sus capacidades conceptuales y técnicas. La comunicación interactiva genera gobernanza y crea redes de apoyo importantes a la hora de construir opciones de desarrollo.
39. La sistematización de las experiencias y lecciones aprendidas debe ser privilegiado en la planificación del cierre y la formulación de una estrategia de Up-scaling, para permitir a los socios institucionales ampliar el alcance de sus resultados en el territorio.
40. Realizar por parte del KfW, a nivel de América Latina, un estudio comparativo de los costos directos e indirectos de los Fondos privados, organismos internacionales y entidades implementadoras subcontratadas por éstas, que participan en la ejecución de los Programas REM y otros en el ámbito de la biodiversidad y cambio climático, para contar con costos referenciales.

4.2.3. Políticas

[MADS]

41. Una Alta Consejería Presidencial para la Amazonía, tal como ha sido sugerido por distintos sectores y especialistas en los asuntos amazónicos, podría ser la respuesta a la urgente necesidad de fortalecer y articular la acción del Estado en la región, así como lograr verdaderas sinergias y procesos colaborativos de las distintas iniciativas de la sociedad civil, las ONGs y la Cooperación internacional.
42. El fallo de la Corte Constitucional sobre los Derechos de la Amazonía debería permitir al MADS / REM VA exigir mayor articulación intersectorial con MADR, CARs, gobernaciones y alcaldías, así como a los demás ministerios y organismos de control para dar continuidad a las acciones en el territorio.
43. En materia de financiación, el gobierno nacional debe buscar esquemas que complementen los pagos por resultados y que tienen como objetivo aportar a la RE por deforestación y degradación, pero que permitan pagos constantes y continuos en el contexto actual del país, mientras se logra regresar a una línea decreciente de las RE.
44. Por último, y en vista de que otros donantes y programas se incorporaran a Visión Amazonía, el MADS tendría que revisar si aceptará todos los “deseos” o requerimientos de los cooperantes en relación con la estructura organizacional de los proyectos, si se agregan otras áreas de negocios (pilares) a los existentes o se crea una estructura más bien matricial donde los diferentes programas se atienden a través de una estructura central de ejecución no negociable. En este momento se debería revisar también la posición del Coordinador del Programa para tener claridad si encabeza el REM o Visión Amazonía.

PARTE V



5. ANEXOS

5.1. Metodología de la evaluación

El proceso de evaluación ha desarrollado den cuatro fases en concordancia y siguiendo las indicaciones previstas en los términos de referencia y tal como fue propuesto en el plan evaluativo de la oferta presentada:

Fase Inicial

El propósito de esta etapa fue estructurar la evaluación, definir las hipótesis de trabajo y coordinar, con la UER, la realización de las entrevistas y visitas de campo. Durante esta fase se desarrollaron las siguientes actividades principales:

- Disposición inicial de documentos y elección del método de análisis.
- Revisión y análisis de los antecedentes normativos e institucionales.
- Reunión Inicial con el equipo directivo y técnico de la UER y del FPN.
- Selección de instituciones y personas a entrevistar y entrevistas iniciales.
- Reconstrucción de la lógica de la intervención y explicación de la teoría del cambio, incluyendo objetivos, características específicas y beneficiarios previstos.

Fase Documental

El propósito de esta fase fue llevar a cabo el análisis documental más amplio posible y continuar las entrevistas con actores claves. En tal sentido, se desarrollaron las siguientes actividades:

- Análisis exhaustivo de los documentos (centrándose en las Preguntas de Evaluación).
- Análisis de la información presupuestal.
- Identificación de brechas de información.
- Diseño metodológico de la fase de campo.
- Continuación de entrevistas con los actores claves: ejecutores, socios institucionales, socios estratégicos, financiadores y expertos sectoriales.

Tanto en entrevistas individuales, con representantes de 22 instituciones, así como en reuniones grupales (talleres) con productores y beneficiarios a nivel de finca (en Caquetá y Guaviare), la misión se reunió con 136 personas, de las cuales se hicieron 46 horas de grabación.

Fase de Campo

El propósito de la fase de campo era completar la información a través de investigación primaria para responder las preguntas planteadas para la evaluación intermedia. Para ello se llevaron a cabo las siguientes actividades previas:

- Reuniones a nivel nacional y regional con los actores y socios del programa, definidos conjuntamente con el coordinador de la UER y su equipo técnico.
- Revisión de la documentación de los Proyectos seleccionados y que serían visitados, considerando cinco criterios, a saber: Distribución de Beneficios (Indígenas, campesinos, instituciones, etc. Representatividad por pilares; Tipología del mecanismo de la intervención (convenios, sub-acuerdos, convenios de co-ejecución, etc.); Monto; y Distribución regional.
- Visita de campo 1 al Departamento del Putumayo (febrero 15 al 17). Se realizaron reuniones con los líderes de ACILAPP, las autoridades tradicionales y los responsables de la gestión administrativa del proyecto financiado por VA; con el director y funcionarios del PNN La Paya.
- Visita de campo 2 al Departamento del Caquetá (18 al 22 de febrero). Se realizaron dos talleres: uno en San Vicente del Caguán, con representantes de diversas asociaciones de productores y representantes de la Alcaldía municipal, quienes expusieron las distintas acciones desarrolladas, su estado de avance, las dificultades encontradas, las perspectivas de sostenibilidad, así como las acciones previstas hasta el cierre del programa. Se visitaron varios de los proyectos en campo a nivel de finca. El segundo taller tuvo lugar en las instalaciones de la Universidad de la Amazonia en la ciudad de Florencia, igualmente con la participación de representantes de las organizaciones y de la Universidad y con el mismo propósito y metodología ya descrita. Adicionalmente se realizaron entrevistas a diversos actores como las alcaldías e instituciones involucradas en la implementación del programa.
- Visita de campo 3 al Departamento del Guaviare (24 al 29 de febrero). Siguiendo la misma metodología de trabajo, se realizó un Taller de intercambio en las instalaciones del Instituto SINCHI, con representantes institucionales y de las distintas organizaciones de productores beneficiarias. Asimismo, se visitaron diferentes proyectos e intervenciones a nivel de finca, y entrevistas a distintos actores locales. Se realizó una reunión con el coordinador de campo del proyecto del Resguardo de Morichal Viejo, al que no fue posible visitar por la distancia y dificultades de acceso.
- Disposición inicial de documentos y elección del método de análisis.
- Recolección de información y análisis.

Fase de Síntesis

Esta fase se centró en preparar el informe final, lo que supone el análisis de la información recogida durante las fases anteriores, para así poder responder a las Preguntas de Evaluación y preparar la apreciación general, las conclusiones y las recomendaciones de la evaluación. Las actividades a realizar en esta fase fueron las siguientes:

- Análisis final de las conclusiones (centrándose en las Preguntas de Evaluación).
- Formular la apreciación global, las conclusiones y las recomendaciones.
- Elaborar la Presentación final.
- Elaborar el Informe Final.

5.2. Preguntas de la evaluación

Los países socios del programa REM Colombia acordaron durante 2019 una matriz de criterios, preguntas y variables de análisis que orientaran la revisión de la Misión de evaluación intermedia. Las mismas se presentan a continuación:

| Criterio de evaluación | Pregunta | Variables de análisis |
|------------------------|--|---|
| Pertinencia | 1.1. ¿Qué tan relevante ha sido el esquema REM - Pago por Resultados en el caso de Colombia, en comparación con esquemas de ODA más tradicionales? ¿En qué medida estos instrumentos son pertinentes para el caso concreto de la Amazonía Colombiana, particularmente frente a los cambios en el contexto, como el proceso de paz y el consiguiente aumento en la deforestación en 2017? | 1.1.1. Enfoque general del Programa y lógica de pagos y de intervención. 1.1.2. Esquema de desembolsos. 1.1.3. Sistema MRV, manejo de riesgos; Discusión del rol de premiación de resultados pasados vs. incentivos para nuevas reducciones de deforestación, y REDD+ como instrumento de financiación climática. |
| | 1.2. ¿Cómo el Programa se ha adaptado a las nuevas dinámicas en términos de su estrategia y socios de implementación? | 1.2.1. Proceso de Paz, deforestación 2017, fallo de la Corte Constitucional con respecto a los derechos de la Amazonía, EICDGB-ENREDD y otras políticas nacionales, y cambio reciente de gobierno. |
| | 1.3. ¿Cómo las actividades financiadas en el ámbito de la distribución de beneficios responden a las necesidades de los beneficiarios y otros actores clave? | 1.3.1. El Programa ha realizado una adecuación de los recursos pertinente, en base a una metodología o criterios verificables, y adaptada a las necesidades de los beneficiarios. |
| Eficacia | 2.1. La distribución de beneficios lograda hasta el momento corresponde a lo esperado en esta etapa de desarrollo del Programa y es eficaz para cumplir con sus objetivos (generar beneficios locales (directos e indirectos) y promover “Condiciones favorables & Políticas relacionadas” para la reducción de emisiones de deforestación)? | 2.1.1. El Programa ha logrado desarrollar una priorización estratégica de la distribución de beneficios, a través de la distribución del presupuesto por pilares, del avance de la inversión local, y del enfoque Stock y Flow. 2.1.2. Se ha demostrado la eficacia de las inversiones en condiciones favorables/habilitantes y políticas públicas, y se ha asegurado una caracterización adecuada y pertinente de los beneficiarios directos e indirectos. Las inversiones atienden las necesidades de las comunidades locales (asociaciones campesinas y organizaciones de los pueblos indígenas). 2.1.3. Se ha desarrollado una adecuada aplicación de las Salvaguardas y el diseño de las Medidas de Mitigación era adecuada. 2.1.3. Se ha constatado que el esquema REM - Pago por Resultados ha contribuido a la eficacia del Programa, particularmente en lograr la reducción de emisiones. |

| Criterio de evaluación | Pregunta | Variables de análisis |
|------------------------|---|--|
| Eficacia | 2.2. ¿Los avances en los indicadores de resultado del Marco Lógico corresponden a lo esperado en esta etapa de desarrollo del Programa? Si no, ¿Cuáles son las razones por la falta de progreso? ¿Y cuáles han sido los factores de éxito? | <p>2.2.1. Revisión de las metas de los indicadores de Marco Lógico, frente a la reducción del presupuesto total del Programa.</p> <p>2.2.2. El Programa ha sabido tomar las medidas necesarias para alcanzar el cumplimiento de los indicadores, a través de la priorización, la alerta temprana, y el seguimiento estratégico.</p> <p>2.2.3. Los productos generados por el programa (Fortalecimiento Institucional) son relevantes y de utilidad para los beneficiarios.</p> |
| Eficiencia | 3.1. La estructura operativa del Programa y sus modalidades de implementación y procesos y procedimientos administrativos, son adecuadas, ¿funcionales y costo-eficientes como mecanismo de entrega de los recursos (“Delivery Mechanism”)? | <p>3.1.1 Los mecanismos de gestión del programa son los adecuados para conseguir los resultados y permiten una adecuada gestión con menores gastos de transacción.</p> <p>3.1.2. El programa ha diseñado herramientas eficientes para la definición y gestión de la estrategia de rendimientos.</p> <p>3.1.3. El programa dispone de herramientas que permiten una adecuada planificación y rendición de cuentas. con relación a los requerimientos de las partes interesadas (stakeholders);</p> <p>3.1.4. El programa tiene una adecuada estrategia de comunicación y se articula con los programas temáticos y de otros donantes.</p> <p>3.1.4.5. Existe apropiación del Programa REM en la región Amazónica; articulación con otros programas de Visión Amazonía, de otros donantes y con otros programas del gobierno.</p> <p>3.1.6. Hay un balance entre la solidez jurídico-administrativa (MOP) y eficiencia de la gestión administrativa y de apoyo a la implementación del Programa del Mecanismo Financiero, formatos y procedimientos del Mecanismo Financiero (MOP) y cuellos de botella para una gestión financiera e implementación más eficiente del Programa.</p> <p>3.1.7. La Asesoría Principal ha facilitado los procesos de planificación y reporte del Programa, así como la implementación técnica y financiera de los pilares. Se analizarán los eventuales requerimientos de apoyo adicionales y/o extensión de los servicios de la asesoría principal.</p> <p>3.1.8. El costo del Mecanismo Financiero y el esquema de remuneración del Fondo Patrimonio Natural son costo-eficientes.</p> |

| Criterio de evaluación | Pregunta | Variables de análisis |
|------------------------|---|--|
| Eficiencia | 3.2. ¿La ejecución financiera y la inversión del Programa es adecuada y en qué medida el esquema REM - ¿Pago por Resultados ha contribuido a mejorar la eficiencia, en comparación con otros programas de inversión más tradicionales? | <p>3.2.1. Se ha desarrollado una ejecución financiera eficiente: Análisis de costos de implementación del Programa, eficiencia (ventajas/desventajas y costos de transacción) de las diferentes modalidades de inversión y contratación (sub-acuerdos, convenios, convenios de co-ejecución), procesos de convocatorias para proyectos indígenas y asociaciones campesinas, oportunidades de tercerización de la gestión, costo-eficiencia de las diferentes intervenciones en términos de número de beneficiarias y número de hectáreas en acuerdos de conservación del bosque.</p> <p>3.2.2. El Programa REM ha tomado las necesarias medidas adaptativas que mejoraron la eficiencia.</p> |
| Impacto | 4.1. ¿En qué medida el Programa ha tenido incidencia en el nivel político nacional y regional para la reducción de emisiones por deforestación a futuro? | <p>4.1.1. El Programa REM ha inducido cambios a nivel político como el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, proceso de paz, EICDGB-ENREDD, RENARE, CONPES Deforestación, CICOD; Pactos Intersectoriales, SNIA.</p> <p>4.1.2. Se han producido impactos no previstos positivos o negativos (“Spin-off”).</p> |
| | 4.2. ¿Cuáles han sido los principales logros e impactos de los pilares del Programa? | 4.2.1. Se pueden inducir efectos o perspectivas de impacto en los siguientes pilares; Incidencia en reducción de la tasa de deforestación, condiciones de vida de las comunidades beneficiarias, enfoque de género, fortalecimiento de capacidades institucionales y organizacionales, participación de la sociedad civil y particularmente pueblos indígenas en el Programa. |
| | 4.3. Considerando la dimensión del problema y los niveles de institucionalidad y gobernabilidad en la Amazonía colombiana, ¿En qué medida el Programa REM/Visión Amazonía podrá lograr impactos en el control de la deforestación a corto, medio y largo plazo? ¿En qué medida el Programa está logrando dejar instaladas las condiciones, mecanismos y capacidades de respuesta del país frente a la deforestación a futuro? | 4.3.1 Factores de gobernabilidad en el control a la deforestación, Monitoreo, alertas tempranas y la efectividad de personal Control y Vigilancia de las CAR, Burbujas Forestales, judicialización de delitos ambientales, comunicación, seguridad y nivel de amenazas relacionados con control y vigilancia (institucional y comunitaria). Evidencias que la tasa de deforestación hubiera sido peor sin el Programa y cuáles son las lecciones aprendidas. |

| Criterio de evaluación | Pregunta | Variables de análisis |
|------------------------|---|--|
| Sostenibilidad | 5.1. ¿Qué medidas ha implementado el Programa para asegurar la sostenibilidad institucional, social, política y financiera del Programa? | 5.1.1 Fortalecimiento de capacidades institucionales de las organizaciones socias (Nivel de ownership (apropiación) de los enfoques, instrumentos, métodos o conceptos del Programa integrados en los socios estratégicos y comunidades, asunción progresivo del personal en las CAR y/o gobiernos locales financiado por la cooperación, oportunidades de escalamiento de extensión rural, créditos, municipios verdes, otros); Social y política (organización-asociatividad, espacios/ mecanismos de participación, gestión de riesgos y conflictos/expectativas); Financiera (dependencia o no de pagos por resultados). 5.1.2. Perspectivas de continuidad de los procesos una vez finalice el Programa. |
| | 5.2. ¿Qué medidas ha implementado el Programa para asegurar la sostenibilidad de las inversiones en los sistemas productivos/condiciones de vida de las comunidades locales y los respectivos acuerdos de conservación? | 5.2.1. Perspectivas de sostenibilidad de la inversión en los sistemas productivos / condiciones de vida de las comunidades locales y los respectivos acuerdos de conservación. 5.2.2. Capacidades de producción sostenible, comercialización, organización de las comunidades, campesinas e indígenas. |

5.3. Contexto general

5.3.1. Marco estratégico del Programa

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 generó una importante transformación del marco institucional y normativo de Colombia, al elevar el medio ambiente y el desarrollo sostenible a rango constitucional. Tales cambios fueron complementados con la creación de una serie de instrumentos económicos, administrativos, de planificación y control, en cumplimiento de la obligación del Estado de garantizar el derecho a un ambiente sano y dado su carácter de corresponsabilidad de todos los actores sociales y de los diferentes sectores de la economía.

Con la promulgación de la Ley 99 en 1993, se creó el Sistema Nacional Ambiental'-SINA y el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-MADS. Se establecieron los principios que guiarían la gestión de los asuntos ambientales del país y se redefinió la estructura institucional para lograr los objetivos de la política.

De otro lado, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1944), establece que el Plan Nacional de Desarrollo —PND— es el principal instrumento de planificación estratégica para asegurar el desarrollo sostenible, que debe contener las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que orienten la gestión pública durante cada período de gobierno. Además, se constituye en la hoja de ruta de los ministerios sectoriales para que apliquen el PND a través de los planes estratégicos institucionales.

Por lo tanto, el PND es la herramienta para articular las políticas públicas y orientar la ejecución de las acciones entre los sectores de planificación del gobierno y entre los diferentes niveles territoriales. En este sentido, el Programa REM Colombia inicia sus actividades en el marco del anterior PND 2014-2018 “Todo por un nuevo país”⁹⁹, que se propuso lograr el doble propósito de un desarrollo sostenible y una Colombia en paz.

Las zonas prioritarias definidas en dicho PND, para la aplicación de las medidas de consolidación de la paz, son al mismo tiempo regiones de gran importancia debido a su alta sensibilidad social y ambiental. Más del 90% de los municipios priorizados se caracterizan por economías asociadas a actividades ilícitas, tasas crecientes de deforestación y altos niveles de pobreza, especialmente en las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas. Para ello, la construcción de la paz requería la generación de alternativas de desarrollo local sostenible basadas en el uso de la biodiversidad y la aptitud de los suelos, a través de lo que el gobierno anterior definió como una Estrategia Envolverte de Crecimiento Verde -EECV.

Esta estrategia tenía fundamento en la firma, por el gobierno de Colombia en 2012, de la Declaración sobre Crecimiento Verde de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en el marco del proceso de adhesión del país a dicha organización. Esta declaración alienta la formulación y aplicación de políticas nacionales en pro de una economía con bajas emisiones de carbono. También ayuda a revisar los mecanismos e instrumentos de mercado existentes que pueden tener efectos adversos sobre el medio ambiente, a fin de mostrar la degradación gradual del medio ambiente e incorporar nuevos mecanismos e instrumentos de mercado que promuevan el Crecimiento Verde. Esta declaración promueve la consolidación del componente de capital social y humano a favor de un crecimiento resiliente y adaptado al cambio climático y los enfoques y procesos que fortalecen la capacidad de adaptación de los sectores y territorios.

En el marco de la EECV, el Departamento Nacional de Planeación-DNP en 2017 estimaba que al mejorar la productividad en las actividades que utilizan el agua, el suelo y los bosques, ayudaría a reducir la energía utilizada en los materiales y los desechos, a fortalecer la bioeconomía y la economía forestal y a generar ahorros en la economía nacional por más de 2.700 billones de COP.

Desde el punto de vista de su articulación con otros instrumentos de política, el objetivo de la EECV de avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono retoma y armoniza la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC, 2017), la Estrategia de Desarrollo Bajo en Carbono (EC-DBC, 2012) y la Política Nacional de Consumo y Producción Sostenibles (PNPyCS, 2011), entre otras.

Además, el objetivo de la EECV de lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad a los riesgos de desastres y al cambio climático incorpora el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC, 2012) y el Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres de Colombia (PNGRD, 2016).

El objetivo de la EECV de proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y la gobernanza ambiental articula, además, la Política Nacional de Gestión Integrada de

⁹⁹ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>

la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE, 2012), la Estrategia Integral de Control de la Deforestación y la Ordenación Forestal (EICD, 2017) y el Programa Nacional Integrado de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS, 2017).

La EECV se propuso trabajar en pro de un desarrollo sostenible que garantice el bienestar económico y social de la población en el largo plazo, asegurando que la base de recursos proporcione los bienes y servicios del ecosistema que el país necesita. En este sentido, la estrategia se apropia de los objetivos y hace que las políticas existentes sean coherentes en torno a un modelo de desarrollo a largo plazo.

Por otro lado, en 2016 entró en vigor la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), que estableció 17 Objetivos y 169 metas para 2030 que integran los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo.

Con el inicio del actual mandato del presidente Iván Duque Márquez 2018-2022, la sostenibilidad ambiental y el crecimiento verde son considerados como ejes transversales a toda la gestión pública, bajo el lema de “Producir conservando y conservar produciendo”.

En efecto, el actual PND 2018-2022 “Pacto por Colombia/Pacto por la Equidad”, reconoce que Colombia presenta un cambio social notable en este siglo, con una fuerte caída de la pobreza de 49,7% en 2002 a 27% en 2017, y un aumento sostenido de la clase media, que ha pasado de 16,3% a 31,0% en el mismo período. Sin embargo, persisten un conjunto de factores y de restricciones que de no enfrentarse exitosamente comprometerán la continuidad del cambio social y la posibilidad de lograr un país con mayor equidad y calidad de vida para todos.

Por ello, se organiza alrededor de tres grandes pactos estructurales que permitirán remover dichos obstáculos y transformar las condiciones que hagan posible el crecimiento económico: un pacto por la equidad, un pacto por el emprendimiento y la productividad (en el que se destacan los objetivos orientados a “Armonizar la producción agropecuaria con la conservación y el uso eficiente de los recursos naturales”), y un pacto por la legalidad.

Además, se formulan 13 pactos transversales, de los cuales cinco están claramente alineados con los objetivos, enfoque e intervención del programa REM Colombia, tal como se subraya a continuación:

Pacto por la sostenibilidad, el cual define la necesidad de contrarrestar las dinámicas actuales de deforestación y degradación de ecosistemas y articular acciones del Estado para gestionar integralmente las áreas ambientalmente estratégicas del país, a través de la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP, la gestión de los conflictos socioambientales, y el desarrollo de pago por servicios ambientales (PSA), entre otras acciones.

Pacto por la construcción de paz, cuya consolidación exige un periodo de estabilización que implica transformaciones en el ámbito rural, en especial de aquellas zonas más afectadas por la violencia, a través de la Implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET y el desarrollo social y productivo de los territorios afectados por la presencia de cultivos ilícitos.

- Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos, que busca la generación de acciones diferenciadas que creen condiciones de equidad en el acceso a bienes y servicios, en especial a la territorialidad colectiva (atención al rezago de solicitudes represadas de constitución y ampliación de resguardos indígenas, delimitación del territorio, mecanismos de participación y resolución de conflictos territoriales), para avanzar en la materialización de los derechos de los que son sujeto, y en general, consolidar la gobernanza territorial para controlar la deforestación, degradación de los ecosistemas y conservación de la biodiversidad.
- Pacto por la igualdad de la mujer, en especial para garantizar la inclusión de las mujeres rurales en los procesos de ordenamiento social y productivo, la extensión agropecuaria y el emprendimiento para la generación de ingresos, que conduzcan a un desarrollo rural equitativo y sostenible.
- Pacto por la descentralización alrededor de la armonización de la planeación para el desarrollo y el ordenamiento territorial, adoptando la Política General de Ordenamiento Territorial y la reglamentación de los instrumentos de ordenamiento de nivel intermedio

Desde el punto de vista presupuestal, el PND propone la destinación del 30% del impuesto al carbono (Ley 1819 de 2016 -Reforma Tributaria Estructural) a 7 parques nacionales en municipios PDET que presentan la mayor presencia de cultivos de uso ilícito y más altas tasas de deforestación y permitan cumplir con los compromisos derivados de los acuerdos voluntarios de sustitución —PNIS—, a través de la financiación de proyectos productivos agroambientales, forestales o de conservación.

Adicionalmente, en diciembre de 2019 el Congreso de la República aprobó una reforma al Sistema General de Regalías donde se destina un 4% (aprox. 450 mil millones de pesos al año) a proyectos de conservación y a la lucha nacional contra la deforestación.

De otra parte, el PND crea el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros Crímenes Ambientales Asociados (CONALDEF), que asume las funciones previstas a la Comisión Intersectorial de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (CICOD, Decreto 1257 de 2017), y se organiza desde la Presidencia de la República con la participación de los Ministerios de Ambiente, Agricultura, Minas, Fiscalía, Procuraduría, y otros, para “...asegurar que los resultados del monitoreo de la deforestación, pusiera en marcha los procedimientos administrativos y penales resultantes de la ejecución de operativos e intervenciones interinstitucionales en el territorio.”, con lo cual se dota al CONALDEF de herramientas adicionales para enfrentar este fenómeno.

Un hito muy importante en relación con la acción del Estado alrededor de la deforestación en la Amazonia, lo constituye la Sentencia STC 4360 del 5 de abril de 2018 de la Corte Suprema de Justicia, que atiende medidas de (i) precaución; (ii) equidad intergeneracional; y (iii) solidaridad, y ordena a la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que formulen un plan de acción que contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonía, y asimismo construya un pacto intergeneracional por la vida del amazonas colombiano (PIVAC); a los municipios para que actualicen los planes de ordenamiento territorial y que contemplen un plan de acción de reducción cero de la deforestación; a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía y otros, para que elaboren un plan de acción que solucione los problemas de deforestación. Al reconocer a la Amazonía colombiana como una “entidad sujeta de derechos”, la Corte Suprema asume una postura acorde

con la necesaria protección de este ecosistema vital para la regulación climática a nivel nacional y global, y le otorga relevancia a la conservación de una de las fuentes de biodiversidad más importantes del planeta.

Aunque a nivel internacional se reconoce que la acción judicial es una de las sentencias ambientales más robustas que haya dictado un tribunal en el mundo¹⁰⁰, también reconocen que los factores que generan directamente la deforestación de la Amazonía continúan representando una gran amenaza.

De otro lado, persisten las debilidades de las organizaciones de la sociedad civil y de los gobiernos locales, quienes alegan su incapacidad institucional o su franco desconocimiento de la norma.

Durante 2019, con la renovada atención internacional sobre la Amazonia, a raíz de los incendios forestales presentados principalmente en Brasil y Bolivia durante el segundo semestre, el Presidente Duque convocó en septiembre a los presidentes de los países amazónicos a una reunión en Leticia, en la cual los Jefes de Estado y Jefes de Delegación presentes, firmaron el Pacto de Leticia por la Amazonía. Este pacto tiene el propósito de “Fortalecer la acción coordinada para la valoración de los bosques y la biodiversidad, así como para luchar contra la deforestación y degradación forestal...”, así como “Establecer mecanismos de cooperación regional y de intercambio de información que permitan combatir las actividades ilegales que atentan contra la conservación de la Amazonía.” Desafortunadamente, el Pacto de Leticia al no ser un instrumento vinculante, carece de herramientas para avanzar en acciones sinérgicas y colaborativas entre los países amazónicos, mientras desconoce, por razones políticas, el papel de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica -OTCA.

Asimismo, durante la Conferencia de las Partes-COP 25 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático-CMNUCC, llevada a cabo en Madrid entre el 2 y el 13 de diciembre de 2019, el Ministro de Ambiente de Colombia firmó una nueva Declaración Conjunta de Intenciones —DCI— con Noruega, Alemania y Reino Unido con nuevas metas de reducción y un posible presupuesto de hasta 361 millones de dólares.

La breve descripción de los párrafos anteriores sobre el contexto general, en lo que hace referencia a los principales componentes del Programa REM Colombia, muestran la convergencia de los intereses del gobierno colombiano y de los países donantes en apoyar la consolidación del proceso de paz, el desarrollo sostenible y la reducción de la deforestación, expresado en las DCI suscritas a la fecha.

Gestión sostenible de los bosques

Colombia y la comunidad internacional reconocen los beneficios de los bosques tropicales para el planeta y las sociedades, por sus funciones de regulación del clima, el agua, como fuente de alimentos y combustibles, así como hábitat de una gran proporción de la biodiversidad global y de pueblos originarios que viven de y alrededor de los bosques. Por tanto, los bosques tropicales

¹⁰⁰ Centro Sabin contra el Cambio Climático de la Universidad de Columbia. Ver: <https://climate.law.columbia.edu/>

constituyen reservas de carbono que deben protegerse para reducir los efectos negativos del cambio climático.

Como ha sido mencionado, para apoyar al Gobierno de Colombia en la ordenación de los bosques tropicales, durante la COP 21 de la CMNUCC en 2015, se firmó la “Declaración Conjunta de Intenciones” entre los gobiernos de la República de Colombia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el Reino de Noruega y la República Federal de Alemania con el propósito de cooperar en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques (REDD +) y promover el desarrollo sostenible en Colombia. Esto contribuiría al objetivo del PND 2014-2018 de reducir la deforestación a 90.000 hectáreas/año para 2018, lograr la deforestación neta cero en la Amazonia colombiana para 2020, tener al menos 210.000 hectáreas adicionales en procesos de restauración entre 2015 y 2018, restaurar 200.000 hectáreas adicionales para 2020, y esforzarse por poner fin a la pérdida de bosque natural para el año 2030.

La DCI implica un mecanismo de pago para el nivel nacional (Modalidad I), vinculada al cumplimiento de hitos y la Modalidad II para el cumplimiento de objetivos específicos de reducción de la deforestación y restauración de tierras degradadas, efectivamente monitoreados y verificados.

En este sentido, la DCI también pretende contribuir al desarrollo sostenible de los sectores y comunidades rurales, apoyar la transición hacia un desarrollo rural sostenible con bajas emisiones de carbono y promover la deforestación cero en las cadenas productivas de materias primas en Colombia.

Las modalidades de funcionamiento de la DCI se pueden resumir como sigue:

Modalidad I: Contribución al diseño e implementación de políticas

- Fortalecimiento de los procesos de vigilancia, notificación y verificación.
- Publicar el mapa de carbono forestal basado en el inventario forestal nacional,
- Nivel de referencia nacional de emisiones forestales para las salvaguardas de REDD +.
- Definición del mecanismo financiero y las políticas generales que orientan las medidas nacionales para reducir la deforestación y promover el desarrollo sostenible con bajas emisiones de carbono
- Definición de instrumentos económicos y financieros para fomentar la conservación de los bosques
- Proporcionar incentivos para el uso legal y sostenible de los productos forestales y mejorar la gobernanza forestal
- Fortalecimiento de las autoridades ambientales e institutos de investigación y áreas protegidas, actividades de restauración, agricultura y ganadería sostenibles y trabajo con grupos étnicos.

Modalidad II: Contribución a la reducción de emisiones verificadas a nivel nacional

- Colombia: aporta personal, contribuciones en especie y asignaciones presupuestarias para implementar la Política de Crecimiento Verde.

Noruega: contribuye en ambas modalidades:

- Modalidad I: contribución de hasta 300 millones de coronas noruegas, sobre la base de un informe anual. Los recursos sólo podrán utilizarse en la aplicación de la Modalidad I.
- Modalidad II: contribución de hasta 1.100 millones de coronas noruegas cada año hasta 2020.

Alemania: contribución de un total de 10,5 millones de euros con el objetivo de reducir las emisiones asociadas a la reducción de la deforestación. Alemania adicionalmente contribuye con la asistencia técnica del Programa REM, con 1,5 millones de euros, así como al programa REM con 8 millones de euros.

Reino Unido (Gran Bretaña e Irlanda del Norte): contribuirá a través de la Iniciativa del Fondo del Biocarbono del Banco Mundial para el desarrollo sostenible del paisaje forestal. Pagará un total de 30,4 millones de libras esterlinas sobre la base de los resultados de la reducción de las emisiones mediante la disminución de la deforestación en el bioma amazónico.

5.3.2. Factores determinantes de contexto

Transición política gubernamental

Coincidiendo con las actividades del programa REM Colombia (Visión Amazonia), el país ha experimentado profundos cambios como resultado de la firma del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC-EP a finales de 2016 y el inicio de su implementación. El acuerdo abarca temas de desarrollo rural integral y su institucionalidad; participación política; finalización del conflicto con los grupos guerrilleros, y también, los crecientes desafíos de los cultivos ilícitos y la deforestación. Todo ello planteó nuevos retos que implican una transformación del territorio y una nueva forma de construir la convivencia en el país. Sin embargo, este enfoque y la gestión pública han sufrido un cambio importante con el inicio del nuevo gobierno, que asumió la jefatura del Estado desde agosto de 2018, fecha desde la cual se han cuestionado el alcance, los mecanismos y el marco institucional que fue acordado por las partes durante la fase de negociación.

Sin embargo, a pesar de la inicial falta de claridad sobre la eventual continuidad de muchos de los procesos y compromisos acordados desde el gobierno anterior, el actual PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, incluyó gran parte de las metas establecidas por el gobierno de Colombia y los países cooperantes en el marco de la DCI, tal como fue reseñado en párrafos anteriores.

Adicionalmente, debe considerarse que durante 2019 se realizaron nuevas elecciones regionales y locales que dieron lugar a la renovación de mandatarios departamentales y municipales, así como de directores de las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR- (autoridades ambientales regionales), quienes empezaron sus respectivos períodos a partir del primero de enero de 2020. Esta circunstancia obligó al Programa REM Colombia a la realización de diversos eventos de difusión y la suscripción de nuevos acuerdos políticos con tales gobernantes, para dar continuidad a las acciones emprendidas por el programa en los territorios y tratar de garantizar la incorporación de tales compromisos en los instrumentos de planificación del desarrollo departamentales y municipales, que deben orientar la gestión pública en esos niveles territoriales.

Prioridades sectoriales

Como se mencionó anteriormente, desde 1991, Colombia ha elevado los temas ambientales y de desarrollo sostenible a rango constitucional, lo que obliga al Estado a garantizar el derecho a un medio ambiente sano como una corresponsabilidad de todos los actores sociales y de los diferentes sectores de la economía. Así pues, Colombia ha desarrollado un nuevo marco institucional y reglamentario con este fin.

El plan estratégico de desarrollo sostenible, de los dos mandatos presidenciales anteriores, se conceptualizó en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” 2010 - 2014 y en el siguiente Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 “Todos por un Nuevo País”. Por primera vez, el concepto de Crecimiento Verde apareció como un elemento transversal a tener en cuenta en las intervenciones públicas y privadas destinadas a conservar la base natural y a mejorar las condiciones de vida de los colombianos.

Si bien se cuenta con una sólida estructura institucional y una normatividad ambiental, desde la Constitución Política de 1991, éstas serán puestas a prueba nuevamente ante la aplicación de los Acuerdos de Paz y la agudización de los desafíos ambientales en el postconflicto, tal como lo anticipó la Contraloría General de la República desde 2017¹⁰¹.

Las áreas prioritarias para la implementación de acciones de construcción de la paz en Colombia son áreas de gran importancia y de sensibilidad ambiental. Más del 90% de los municipios con prioridad para la construcción de la paz tienen históricamente economías asociadas que están constituidas predominantemente por actividades ilegales (incluyendo cultivos de uso no lícito) y al mismo tiempo tienen alguna forma de protección o regulación de su uso, con hasta el 100% de su territorio cubierto bajo estas modalidades

Según el Registro Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP), al 27 de noviembre de 2018 se alcanzó un número récord de 1.094 áreas que representan 30.923.668 hectáreas bajo alguna figura de protección. Estas incluyen 59 Parques Nacionales Naturales y otras áreas protegidas nacionales, regionales y de la sociedad civil, lo que corresponde a las metas de los PND, así como a los compromisos internacionales del país relacionados con el Convenio sobre la Diversidad Biológica y las Metas de Aichi.

Sin embargo, estas cifras se vieron ensombrecidas por el preocupante y acelerado aumento de las tasas de deforestación en los últimos años: 124.035 hectáreas en 2015, 178.597 hectáreas en 2016, 219.973 hectáreas en 2017 y 197.159 hectáreas en 2018. De acuerdo con esta información, durante 2018 se produjo una reducción de 22.814 hectáreas, es decir el 10% en relación con las cifras de 2017. Aunque el 70,1% de dicha cifra ocurrió en la Amazonia, concentrada en los departamentos de Caquetá, Meta, Guaviare y Putumayo, se observa una reducción de 5.971 hectáreas en ese año.

¹⁰¹ CGR, 2017. Informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente 2016-2017. Bogotá D.C.: Contraloría General de la República, Imprenta Nacional.

Lo anterior ha sido consecuencia, entre otros factores, de los cambios estructurales producidos por la terminación del conflicto, ya que la firma del Acuerdo de Paz en 2016 y la consecuente concentración de los desmovilizados de las FARC en las zonas veredales, ha desencadenado procesos de reconfiguración de grupos armados ilegales en los territorios, sumado a las disidencias de la organización guerrillera que decidieron continuar sus acciones armadas, lo cual ha aumentado la presión sobre los bosques.

Adicionalmente, uno de principales factores generadores de deforestación son sin duda los cultivos de coca, que pasaron de 48.000 ha. en 2013 a 146.000 ha. en 2016, 171.000 ha. en 2017 y presentan una ligera disminución (-1,2%) en 2018 con 169.000 ha. (UNODC 2018).

De acuerdo con el IDEAM, durante el año 2019 se han identificado una disminución en la concentración de Alertas Tempranas de Deforestación AT-D en la región amazónica. En el primer boletín trimestral de 2019 se registra una disminución cercana al 18%. En el segundo trimestre no se reportan núcleos activos de deforestación, y en el tercer trimestre se informa de una reducción de AT-D cercana al 12%, comparado con el mismo periodo del año 2018. Finalmente, el cuarto trimestre del año 2019, registra un aumento estacional (temporada seca) de AT-D, principalmente en los departamentos de Guaviare y Meta.

Desafortunadamente, a la fecha de la preparación del presente Informe de Evaluación de medio término del Programa REM Colombia, aún no han sido publicados los Informes consolidados de la deforestación y de cultivos de uso ilícito para el año 2019.

Sin embargo, el Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP, por sus siglas en inglés), una iniciativa de la organización sin fines de lucro Amazon Conservation, publicó su análisis de datos preliminares sobre deforestación para la Amazonía del 2019¹⁰². MAAP y otros grupos han estado siguiendo de cerca la deforestación que se disparó en la Amazonía colombiana desde que el Gobierno firmó el acuerdo de paz con las FARC-EP en el 2016. De acuerdo con el Informe, las cifras preliminares del 2019 sugieren que la pérdida de bosque en Colombia ha vuelto a disminuir hasta alrededor de un tercio del récord de 1.538 km² ocurrido en el 2018, que pudo ser el resultado de la presión internacional para frenarla.

De otra parte, un importante hito para el programa REM fue el lanzamiento oficial durante el segundo semestre de 2019 del Registro Nacional de Reducción de las Emisiones (RENARE), una plataforma web que registra la información de los proyectos de reducción de gases efecto invernadero y los resultados logrados por estas iniciativas. El RENARE establece las reglas de contabilidad de carbono, permitiendo monitorear y reportar los avances de Colombia frente a sus compromisos en el marco del Acuerdo de París y tendrá información actualizada de los esfuerzos nacionales que se están adelantando en materia de cambio climático.

Adicionalmente, y como parte de los compromisos con los donantes, en octubre se publicó para consulta el Reporte de Información de Salvaguardas RIS IV, que una vez reciba observaciones podrá ser publicado en el portal de información de la CMNUCC.

¹⁰² MAAP Síntesis 2019: Hotspots y tendencias de deforestación en la Amazonía

Bajo el liderazgo de ART en 2018, el país debería haber preparado los 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). La creación de los PDET fue contemplada en los acuerdos de paz con las FARC y están dirigidos a 170 municipios históricamente impactados por el conflicto armado.

El concepto de desarrollo rural con enfoque territorial es el resultado de la evolución analítica y conceptual del desarrollo rural y de las lecciones aprendidas de su implementación por parte de los gobiernos, incluyendo la Unión Europea y sus países miembros, así como las agencias internacionales de desarrollo. Se hace especial hincapié en los procesos de descentralización y en la participación activa de los diversos actores económicos y sociales, y de las comunidades en general, en los espacios de planificación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas a nivel territorial.

Para ello se considera necesario promover y fortalecer, en el ámbito rural, la asociatividad, el capital social, el empoderamiento de la población (en particular de los pequeños productores —agricultura familiar— y de los grupos más pobres) y la gobernabilidad local y territorial, para mejorar el bienestar de la población rural y cerrar la brecha entre el campo y la ciudad.

En este sentido, uno de los compromisos internacionales del Estado colombiano plasmado en los indicadores del SDG, e incorporado en el CONPES 3918 (DNP 2018)⁶, busca cerrar la brecha de pobreza extrema urbano-rural, pasando de 3,7 en 2015 a 2,6 en 2030.

Como se ha señalado en los párrafos anteriores, la aplicación de este tipo de enfoque entraña la creación o consolidación de capacidades territoriales en materia económica, social, institucional y ambiental, lo que implica que la participación de las comunidades se considera un elemento fundamental para el desarrollo de los territorios rurales.

De particular importancia es el fortalecimiento de las capacidades para la formulación de planes, programas y proyectos a nivel territorial, así como el fortalecimiento de las capacidades económicas, financieras y administrativas de las autoridades regionales y locales para su ejecución.

Considerando la necesidad de desarrollar estas capacidades, el apoyo y la asistencia técnica de la cooperación internacional en el marco del Programa REM Colombia, han sido un factor muy importante, tanto por el volumen de los recursos involucrados, como por su enfoque particular hacia la región amazónica que ha sido uno de los escenarios privilegiados de la guerra y sus consecuencias en términos de baja gobernabilidad y sus expresiones bajo la forma de creciente deforestación y degradación de los bosques.



Calle de la Alameda, 22
Impact Hub Alameda
Madrid, 28014. España

www.mancalaconsultores.com • mancalaconsultores@mancalaconsultores.com