

FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO AMBIENTAL

Documento de Identificación de Necesidades Institucionales para prevenir la Corrupción asociada a la Deforestación

Municipios de San Vicente del Caguán (Caquetá); San
José del Guaviare (Guaviare); y La Macarena (Meta)

Contenido

	Pág.
Presentación	6
1. Marco Metodológico	9
2. La Capacidad Institucional y sus ejes de análisis: marco conceptual para la identificación de capacidades y déficits institucionales.	13
2.1 Las Capacidades Institucionales: Concepto y definición.	14
2.2 Sistema de Análisis y Desarrollo de Capacidades Institucionales SADCI.	16
3. Identificación de Capacidades Institucionales (y déficits) de los Municipios priorizados para la prevención, mitigación y respuesta a la corrupción asociada a la deforestación.	20
3.1 Ambiente de Acción de los Territorios: Un análisis del contexto de los Municipios de San Vicente del Caguán, San José del Guaviare y La Macarena.	24
3.1.1 Factores Institucionales (Desempeño Institucional de los Territorios).	26
3.1.2 Factores Socioeconómicos (Indicadores de pobreza de los Territorios).	29
3.1.3 Factores Criminales (Incidencia Organizaciones Delictivas).	33
3.2 Caracterización y Análisis de las Capacidades Institucionales (Ambiente Micro y Macro Institucional) de San José del Guaviare (Guaviare); San Vicente del Caguán (Caquetá) y La Macarena (Meta).	37
3.2.1 Órganos de Gobierno y Política Pública.	37
3.2.2 Órganos de Asesoría y Coordinación Territorial.	41
3.2.3 Órganos de Investigación y Judicialización.	48
3.2.4 Órganos Operativos (Fuerza Pública).	50
4. Análisis Instrumento de Recolección de Información (Encuesta) sobre la situación de corrupción asociada a la deforestación y las capacidades Institucionales en los Municipios de San José del Guaviare (Guaviare); San Vicente del Caguán (Caquetá) y La Macarena (Meta).	56
4.1 Alcance e Interrogantes del Instrumento de Recolección de Información.	56
4.2 Resultados y Análisis del Instrumento de Recolección de Información.	61
Conclusiones	75
Bibliografía	79

Índice de Tablas

	Pág.
Tabla 1. Actores Institucionales Locales/Subregionales identificados.	10
Tabla 2. Déficits de Capacidades Institucionales (Tobelem).	18
Tabla 3. Índice de Desempeño Institucional 2021– Alcaldías Municipios Priorizados. Resultados por Políticas de Gestión y Desempeño.	28
Tabla 4. Mayores y menores Ingresos de las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR- Año 2020 (en Millones de pesos).	43

Índice de Gráficas

	Pág.
Gráfica 1. Dinámica de la Deforestación en Colombia 2010-2020	21
Gráfica 2. Representación Deforestación Departamentos de Caquetá, Guaviare y Meta y Municipios representativos 2020.	23
Gráfica 3. Índice de Pobreza Multidimensional 2018. Comparativo Municipios de San José del Guaviare; San Vicente del Caguán y La Macarena.	32
Gráfica 4. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas 2018. Comparativo Municipios de San José del Guaviare; San Vicente del Caguán y La Macarena.	33
Gráfica 5. Inversión Plan de Desarrollo Componente Medioambiental (incluyendo lucha contra la Deforestación) - Comparativo Municipios de San José del Guaviare; San Vicente del Caguán y La Macarena.	39

Índice de Figuras

	Pág.
Figura 1. Proceso de sistematización y análisis de información del Instrumento de recolección de información.	12
Figura 2. Deforestación por Regiones Naturales de Colombia 2019-2020.	22
Figura 3. Motores (Directos e Indirectos) y Agentes Intervinientes de la Deforestación, en la Región de la Amazonía.	24
Figura 4. Variables Externas de Incidencia a la Gestión Territorial.	26
Figura 5. Índice de Desempeño Institucional 2021– Alcaldías Municipios Priorizados Resultados Generales y por Dimensiones de Gestión y Desempeño.	27
Figura 6. Presencia Estructuras criminales post “Acuerdo de Paz” con Farc-ep (2020)	35

Figura 7. Estructura de la Política Ambiental del Sector Defensa (2018).	52
Figura 8. Probabilidad de materialización de un hecho o práctica de corrupción asociado a la deforestación en el territorio (Departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare).	61
Figura 9. Causas o Factores que posibiliten la Corrupción asociada a la Deforestación en el territorio (Departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare).	63
Figura 10. Causas o factores que posibilitan la Corrupción asociada a la Deforestación en el territorio (Comparativo por Departamento).	64
Figura 11. Variables socioeconómicas, institucionales, políticas y culturales que pueden tener relación con hechos o prácticas de Corrupción asociadas a la Deforestación en el territorio (Departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare).	65
Figura 12. Vulnerabilidad a hechos o prácticas de Corrupción en las Instituciones Territoriales (Departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare).	66
Figura 13. Vulnerabilidad a hechos o prácticas de Corrupción en las Instituciones Territoriales (Comparativo Departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare)	67
Figura 14. Probabilidad de hechos o prácticas de Corrupción asociados a la Deforestación al Interior de la Institución que representa.	68
Figura 15. Probabilidad de hechos o prácticas de Corrupción asociados a la Deforestación al Interior de la Institución que representa (Comparativo Guaviare, Meta y Caquetá).	69
Figura 16. Causas o factores que posibilitan la corrupción asociada a la deforestación al interior de las Instituciones con responsabilidad en la lucha contra la Deforestación (Departamentos Guaviare; Meta y Caquetá).	70
Figura 17. Fortalezas y Debilidades Institucionales para la prevención y mitigación de Riesgos de Corrupción asociados a la Deforestación (Departamentos Guaviare; Meta y Caquetá).	72
Figura 18. Conocimiento sobre los procedimientos internos -Entidad que representa- para prevenir y mitigar Riesgos de Corrupción (Departamentos Guaviare; Meta y Caquetá).	73
Figura 19. Necesidad de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales en el Territorio (Departamentos Guaviare; Meta y Caquetá).	74

CONCEPTOS CLAVES

Con el fin de delimitar el contenido del presente Documento y darle al lector una claridad teórica sobre los conceptos estratégicos que guían el texto, se presentan las siguientes definiciones:

- I. **Deforestación:** “conversión directa y/o inducida de la cobertura arbórea, a otro tipo de cobertura de la tierra en un período de tiempo determinado” (González J.C., 2018).
- II. **Motores de deforestación:** Acciones directas o indirectas que afectan los ecosistemas naturales y propician el desgaste de la cobertura vegetal no transformada. Los impulsores directos de la deforestación según Hoffman son los cultivos ilícitos, ganadería, extracción ilegal de madera, pequeña escala agricultura, petróleo, infraestructura y minería (Hoffmann, 2018).
- III. **Causas directas de la deforestación:** “...actividades humanas que afectan directamente el medio natural mediante el aprovechamiento del recurso arbóreo o su eliminación, para dar paso a otros usos del suelo” (González J.C., 2018).
- IV. **Causas subyacentes de la deforestación:** “factores que refuerzan las causas directas y hace referencia a las variables sociales, políticas, económicas, tecnológicas y culturales, que condicionan las relaciones entre los sistemas humanos y naturales, y en esta misma línea las personas, grupos sociales o instituciones (públicas o privadas) que, influenciadas o motivadas por diversas causas, toman la decisión de convertir bosques naturales hacia otras coberturas y usos” (González J.C., 2018).
- V. **Daño ambiental:** “Se entiende por daño ambiental el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes” (Artículo 42, Ley 99 de 1993)
- VI. **Corrupción:** “cualquier acto u omisión que suponga un abuso de autoridad oficial o que trate de influir en el abuso de autoridad oficial para obtener un beneficio indebido para uno mismo o para un tercero.” (UN Framework).
- VII. **Corrupción asociada a la deforestación:** El “abuso de poder o de confianza por parte de un actor para obtener beneficios personales o de un grupo determinado de poder, en detrimento del sector forestal colombiano”.
- VIII. **Riesgo de corrupción:** Posibilidad de que, por acción u omisión, se use el poder para desviar la gestión de lo público hacia un beneficio privado. (Secretaría de Transparencia, 2015).
- IX. **Tipología de corrupción:** Herramienta de Clasificación que identifica y caracteriza las tendencias o modalidades por las cuales se realizan actos de corrupción (UNODC, 2012, p. 21).

- X. **Crimen organizado.** La Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado ha definido como "grupo delictivo organizado" a un grupo estructurado de tres o más personas que existe durante cierto tiempo y que actúa concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a dicha Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2004).
- XI. **Economía ilegal/Criminal:** parte de la economía donde los bienes y servicios son producidos, intercambiados o consumidos ilegalmente. Estas actividades son ilegales porque la producción o el consumo de los bienes o servicios están prohibidos por la ley [...] o porque los bienes o servicios legales se intercambian en condiciones ilegales" (Lemieux, 2007, p. 7).

PRESENTACIÓN

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO- en su Informe sobre “El estado de los bosques del Mundo” (2022, p.9 y 10), actualmente, los bosques cubren el 31% de la superficie terrestre del planeta, convirtiéndose en el hábitat del 80%, el 75% y el 68% de las especies de anfibios, aves y mamíferos del mundo, respectivamente, y concentrando más de la mitad de las reservas de carbono (662.000 millones de toneladas de carbono); referencias suficientes para comprender la importancia estratégica que tiene los bosques en nuestro desarrollo y la propia sostenibilidad global.

No obstante, el mismo Informe alerta sobre la impactante reducción que en los últimos años ha presentado la superficie de bosques en el mundo, la cual ha alcanzado cifras históricas. Entre la última década del Siglo XX y las dos primeras del Siglo XXI, la FAO estima una pérdida de 420 millones de hectáreas de bosque a causa de la deforestación generando grandes repercusiones y daños irreparables en el ecosistema.

Colombia, siendo el treceavo país del mundo con mayor superficie de bosques, no escapa a esta situación; según el World Research Institute (WRI), para el año 2021 Colombia fue el sexto país en todo el mundo con mayores pérdidas de bosques después de Brasil; El Congo; Bolivia; Indonesia y Perú (El Tiempo, 2022).

De acuerdo al Monitoreo de Deforestación que anualmente realiza el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM-, para el año 2020 se deforestaron en Colombia un total de 171.685 Ha de bosque, un 8% más que en el año 2019 (158.894 Ha). Realizando una microfocalización de la problemática, el 70 % de la deforestación se concentró en los Departamentos de Meta, Caquetá y Guaviare, siendo San José del Guaviare, San Vicente del Caguán, y La Macarena, los Municipios con mayor deforestación en Colombia en dicho año.

Estos tres Municipios, ubicados al suroriente de Colombia y unidos estratégicamente en un corredor territorial de la gran Amazonía, enfrentan las mayores amenazas de la deforestación en el país, derivado de diferentes fenómenos, los cuales son impulsados, en su gran mayoría, por grupos armados al margen de la ley, pero también por parte de actores legales, que hace que la deforestación en dichos territorios, presente una gran complejidad, al considerar las múltiples variables o factores que se presentan e intervienen como facilitadores de dicha deforestación.

Y es que si bien en Colombia desde la década de los 90s se ha hecho un esfuerzo por identificar los principales “motores” de la deforestación¹, determinando de manera general la praderización para acaparamiento de tierras, la infraestructura de transporte no planificada, la siembra de cultivos ilícitos y la tala ilegal, como los factores más relevantes², poco énfasis se ha puesto en los diferentes agentes que intervienen o

¹ Los “motores de deforestación” son definidos por Hoffmann, García Márquez y Krueger (2018), como aquellas acciones directas o indirectas que afectan los ecosistemas naturales y propician el desgaste de la cobertura vegetal no transformada.

² “En Colombia diferentes entidades gubernamentales han intentado identificar los principales determinantes de la deforestación. La Política Nacional Ambiental (Min. Ambiente et al. 1994), señaló

participan en la deforestación, siendo las instituciones, especialmente las entidades subnacionales, bajo sus capacidades políticas y legales para la toma de decisiones, uno de los actores determinantes en la deforestación en Colombia, a partir de la configuración de prácticas ilícitas que implica un estrecho vínculo entre corrupción y deforestación.

La evidencia fáctica de dicho vínculo, se exterioriza en la falsificación de documentos oficiales, licencias, permisos de aprovechamiento y trámites en materia ambiental, el tráfico de influencias, la concesión de permisos de explotación de recursos naturales de manera discrecional, recepción u ofrecimiento de sobornos a funcionarios públicos para beneficio particular en trámites ambientales, entre otros, lo que claramente convierte a la corrupción en una variable esencial que permite la anidación de esta problemática y fomenta los motores de la deforestación.

Esta simbiosis criminal, por lo menos en Colombia, presenta una mayor criticidad en territorios con débiles niveles de gobernanza y grandes brechas socioeconómicas de su población. En efecto, diversos estudios determinan que, ante una mayor crisis de gobernabilidad, mayores posibilidades de la ocurrencia de hechos o prácticas de corrupción, en este caso, asociadas a la deforestación (Contreras-Hermosilla, 2000).

Esta realidad, determina la importancia, en el marco del Proyecto Fortalecimiento del Estado de Derecho Ambiental (Pilar 2, Componente 9), de caracterizar, en materia institucional, los tres Municipios de Colombia con mayor índice de deforestación, e identificar las necesidades o brechas de los actores locales de estos tres territorios que permita fortalecer sus capacidades en materia de prevención y lucha contra la problemática asociada a la deforestación, considerando la corrupción como uno de los principales factores que permite y facilita dicha problemática.

En este marco y en desarrollo del Proyecto Fortalecimiento del Estado de Derecho Ambiental, el objetivo principal del presente documento es realizar un diagnóstico de las capacidades de las instituciones de los Municipios de San Vicente del Caguán (Departamento de Caquetá); San José del Guaviare (Departamento de Guaviare) y La Macarena (Departamento del Meta), para abordar, prevenir y mitigar los principales riesgos de corrupción asociados y alrededor de la deforestación.

como principales causas la expansión de la frontera agrícola, actividades lícitas e ilícitas, así como la extracción de madera para satisfacer el consumo de leña. La Política de Bosques (Min. Ambiente et al. 1996) discriminó en orden de importancia las siguientes causas de la deforestación a nivel nacional: expansión de la frontera agropecuaria, colonización, construcción de obras de infraestructura, cultivos ilícitos, consumo de leña, incendios forestales y producción de madera para la industria y el comercio. El Plan Nacional de Desarrollo Forestal (Min. Agricultura et al. 2000), identificó como causas de la deforestación la expansión de actividades agropecuarias no sostenibles, el uso intensivo de leña, la construcción de obras de infraestructura, las actividades mineras, los factores de orden público y el establecimiento de cultivos ilícitos. En el año 2004, el Informe Anual sobre el Estado del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables en Colombia establece como determinantes fundamentales de la deforestación la expansión de la frontera agrícola y los incendios. Finalmente, el documento Visión Colombia 2019 (DNP 2007) atribuye los procesos de deforestación a la expansión de la frontera agropecuaria y la colonización, incluidos los cultivos ilícitos, seguidos en importancia por la extracción de madera y los incendios forestales." (IDEAM, 2011).

Bajo dicho objetivo, este documento se divide en tres (3) Capítulos estratégicos; el primero de ellos desarrolla inicialmente un marco teórico de comprensión del concepto de capacidades institucionales, como base para determinar las variables esenciales bajo las cuales se realizó la evaluación integral y focalizada de las capacidades de los tres municipios priorizados para la prevención y lucha contra la corrupción asociada a la deforestación.

A partir de ello y en segunda instancia, el documento desarrolla una caracterización de las capacidades institucionales de los actores estratégicos territoriales que tienen responsabilidades directas e inciden en la prevención y lucha contra la deforestación, identificando las brechas de gestión institucional, así como los elementos endógenos y exógenos que afecta de manera directa e indirecta en el despliegue de dichas capacidades, en donde la corrupción juega un papel relevante, considerándolo como un fenómeno que justamente puede incidir y/o desviar la gestión de las instituciones en materia ambiental.

Finalmente, y como marco de cierre, el tercer capítulo expone y realiza un análisis de percepción sobre la situación de corrupción asociada a la deforestación que se presenta en Guaviare; Caquetá y Meta, así como de las capacidades que presentan las Instituciones de dichos territorios para prevenir y/o mitigar riesgos de corrupción asociados a la deforestación, y cuya información parte de visitas *in situ*, entrevistas semiestructuradas y no estructuradas realizadas a representantes institucionales y la aplicación de un Instrumento (Encuesta) de recolección anónima de información.

Bajo este marco, el presente documento constituye un insumo de relevancia en la implementación del Proyecto Fortalecimiento del Estado de Derecho Ambiental, como marco integral para fortalecer y modernizar la acción institucional de los Municipios de San Vicente del Caguán (Departamento de Caquetá); San José del Guaviare (Departamento de Guaviare) y La Macarena (Departamento del Meta), en el firme propósito de prevenir, mitigar y dar respuesta a la corrupción como elemento que facilita la deforestación en los territorios.

1. Marco Metodológico

La corrupción ha sido un fenómeno que por su incidencia en la esfera política, social y hasta cultural de Colombia, ha sido un tema recurrente en la agenda nacional en donde la institucionalidad, organizaciones internacionales y no gubernamentales, y la propia academia, han abordado de manera amplia el fenómeno, caracterizándolo y proponiendo una serie de medidas, especialmente legales, para prevenir y enfrentar este delito, en una sociedad que como la de Colombia, presenta altos niveles de cultura de ilegalidad.

Sin embargo, y en esta dinámica de comprensión de la corrupción en Colombia y la definición de acciones, son pocos, por no decir nulos (no representativos), los estudios que abordan los vínculos entre corrupción y deforestación³, lo que implica la realización de rigurosos e integrales análisis, especialmente en los territorios del país que presentan una mayor incidencia de la problemática, y que permitan exponer claramente como la corrupción constituye hoy en día uno de los factores más preponderantes en la deforestación que se presenta en el país.⁴

En este marco, los avances que sobre el particular y hasta la fecha se han desarrollado desde la Oficina de las Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC- con el apoyo de la Embajada del Reino Unido en Colombia, han sido fundamentales para comprender la simbiosis criminal entre corrupción y deforestación en Colombia. Bajo el Proyecto de Territorios Forestales Sostenibles -TEFOS-, en el año 2021 se realizó un importante ejercicio técnico que permitió la identificación de riesgos de corrupción⁵ alrededor de la deforestación, lo que constituye un importante avance en el abordaje del tema, como base para la comprensión de la problemática, pero especialmente para la definición de herramientas de análisis, detección temprana y mitigación de la misma.

En el precitado ejercicio se identificaron y consolidaron 16 riesgos de corrupción en 10 Instituciones del orden nacional (sector central) y regional, que, de modo general, tienen un énfasis en los procesos relacionados con la gestión contractual, la gestión financiera, de atención al ciudadano, talento humano, planeación relacionada con proyectos ambientales y del territorio.

³ Resulta importante señalar que a pesar que en Colombia no existe un amplio desarrollo de estudios técnicos e institucionales representativos que analicen directamente la conjunción entre corrupción y deforestación, Carolina Montes (2018) hace un significativo aporte a la problemática bajo el texto "La corrupción en el sector ambiental: un detrimento contra el patrimonio natural", en el cual analiza la corrupción que se presenta en las Corporaciones Autónomas Regionales. Así mismo, Transparencia por Colombia ha desarrollado algunos documentos de interés como por ejemplo el "Mapa de Riesgos de Corrupción en el otorgamiento de títulos en el Sector Minero" (2017), los cuales, si bien no consideran de forma directa la relación corrupción/deforestación, introducen la problemática de la corrupción en el medio ambiente.

⁴ Green. J (2014) señala que *"uno de los errores en los que habitualmente cae la mayoría de la gente al tratar el asunto del medio ambiente, incluidos algunos ecologistas, es verlo como una cuestión separada de las demás cuando, realmente, el medio ambiente está en nuestras actividades cotidianas y estas le afectan directamente"*.

⁵ De acuerdo a la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República de Colombia (2015), un "Riesgo de Corrupción" es entendido como la "Posibilidad de que, por acción u omisión, se use el poder para desviar la gestión de lo público hacia beneficio privado".

Bajo este importante desarrollo previo, el presente documento tiene como propósito principal realizar un análisis de las capacidades institucionales de los tres Municipios priorizados por el Proyecto, los cuales a su vez presentan los mayores niveles de deforestación en el contexto nacional que precisamente, permita identificar las fortalezas, brechas o déficits que a nivel local o subregional tiene el país para prevenir, mitigar y dar respuesta a los riesgos de corrupción asociados a la deforestación previamente identificados en el marco del Proyecto.

Con el fin de cumplir con dicho objetivo, el documento se estructuró metodológicamente bajo tres (3) fases principales en un proceso que implicó el uso de múltiples fuentes de orden técnico, académico y gubernamental, así como la recolección de información por observación directa:

1. *Primera Fase:* como elemento base de estructuración y desarrollo del documento, se realizó un análisis documental de orden general de la problemática de la deforestación en los Municipios de San Vicente del Caguán; San José del Guaviare y La Macarena, que permitiera contar con una base actualizada de la normatividad, y especialmente de los marcos de política pública para enfrentar la deforestación, incluyendo variables generales de vulnerabilidad institucional, como brechas de riesgos de corrupción que impacten dicha normatividad y marcos de política pública frente a la deforestación.
2. *Segunda Fase:* a partir de la información de carácter documental obtenida, se procedió a realizar una validación de la misma a partir de *visitas in situ* a los tres Municipios, en donde a partir de la definición de instituciones y actores estratégicos con responsabilidades ambientales y de control a las problemáticas asociadas a ésta, se realizaron entrevistas semiestructuradas y no estructuradas, así como la implementación de una Encuesta como instrumento de recolección de información que permitió obtener evidencias confiables sobre las fortalezas, brechas y déficits institucionales.

En este marco, se identificaron 21 actores institucionales en los 3 Municipios, los cuales fueron agrupadas en cuatro categorías, de acuerdo a su rol misional y funciones legales, tal y como se muestra en la Tabla adjunta:

Tabla 1. Actores Institucionales Locales/Subregionales identificados

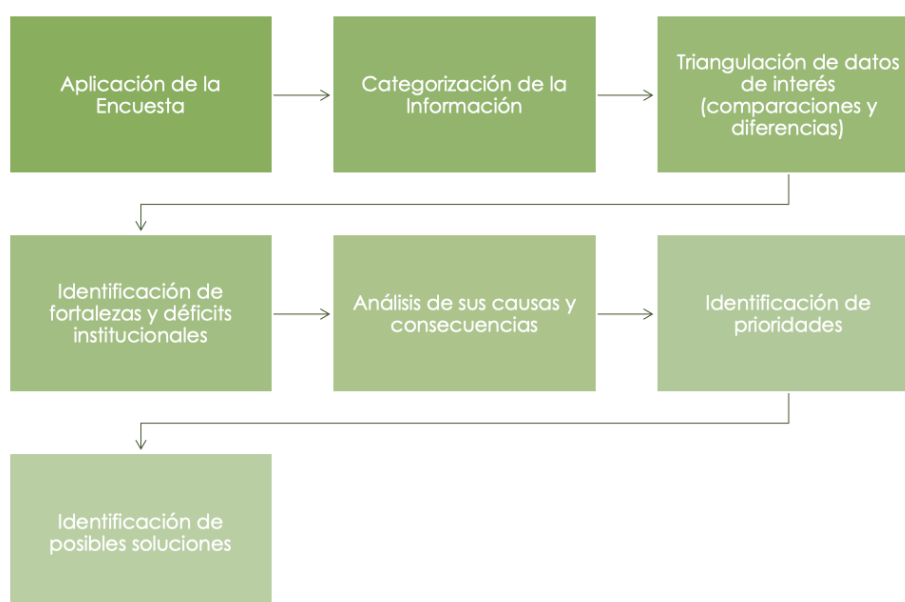
Categoría	No.	Actor
Rol operativo (Fuerza Pública)	1	Policía Departamento Caquetá
	2	Policía Departamento Guaviare
	3	Policía Departamento Meta
	4	Décima Segunda Brigada del Ejército Nacional
	5	Vigésima Segunda Brigada del Ejército Nacional
	6	Séptima Brigada del Ejército Nacional
Rol de Investigación y Juzgamiento (Poder Judicial)	7	Fiscalía Regional Caquetá
	8	Fiscalía Regional Guaviare
	9	Fiscalía Regional Meta

Rol de Vigilancia y Control	10	Procuraduría Regional Caquetá
	11	Procuraduría Regional Guaviare
	12	Procuraduría Regional Meta
Rol de Gobierno y Política Pública (Sector Administrativo)	13	Gobernación de Caquetá
	14	Gobernación del Guaviare
	15	Gobernación del Meta
	16	Alcaldía Municipal de San Vicente del Caguán
	17	Alcaldía Municipal de San José del Guaviare
	18	Alcaldía Municipal de La Macarena
	19	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía
	20	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente amazónico
	21	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de manejo Especial La Macarena

Fuente: Elaboración propia.

Con el propósito de garantizar el rigor y confiabilidad de la información recolectada por medio de la Encuesta, no solamente se estandarizaron los actores por cada uno de los Municipios que permitiera una comparación de la información mediante triangulación de datos, sino que se llevo a cabo un riguroso proceso de sistematización bajo la cual se caracterizaron las deficiencias institucionales, de acuerdo a las posiciones de los actores entrevistados en cada institución, y con ello se identificaron las posibles soluciones, en un proceso que se detalla en la figura adjunta.

Figura 1. Proceso de sistematización y análisis de información del Instrumento de recolección de información



Fuente: Elaboración propia.

3. *Tercera Fase: Como etapa final de construcción y desarrollo metodológico del documento, la identificación de fortalezas y déficits institucionales, se realizó tomando como referencia los componentes de la denominada Metodología SADCI construída por Tobelem (1992), la cual permite "identificar el grado de capacidad institucional de un organismo para llevar a cabo ciertas acciones, para evaluar los obstáculos y debilidades a remover o eliminar y para establecer las acciones requeridas para ello" (Completa, 2017, p. 126).*

Sobre el particular resulta importante realizar las siguientes aclaraciones metodológicas:

- a. No obstante de la existencia de diversas metodologías para la identificación y evaluación de capacidades institucionales, se encuentra que el "modelo" SADCI, si bien puede estar concebido de forma directa para considerar las posibles brechas y establecer las medidas pertinentes para alcanzar los objetivos de un proyecto, también es de utilidad para caracterizar los déficits de capacidad institucional de las labores permanentes o gestión rutinaria que ejecutan las entidades, lo que permite determinar un modelo de referencia para, en este caso, mejorar la gestión local en materia de prevención, mitigación y respuesta a hechos o prácticas de corrupción asociadas a la deforestación.
- b. Si bien se ha hecho una claridad en el propósito del documento, se subraya que éste no tiene como objetivo la identificación de déficits institucionales en la gestión ambiental propiamente dicha de los Municipios priorizados; éstas serán una base para considerar y analizar los déficits de los actores institucionales en la prevención de actos de corrupción asociados a la deforestación, asumiendo este primer delito, como un fenómeno que permite y alienta los motores de la deforestación.
- c. El documento no tiene como fin construir un Índice de Capacidades de los Municipios en materia de prevención y mitigación de corrupción asociada a la deforestación, por lo que se realizó una aproximación en donde a partir de un conjunto de variables e indicadores, se exploran los factores internos y externos que inciden o permiten el surgimiento de hechos o prácticas de corrupción asociadas a la deforestación, con el fin de prevenirlos y dar respuesta a los mismos.

Los precitados elementos metodológicos, determinan las bases técnicas del documento de Identificación de necesidades Institucionales de los Municipios de San Vicente del Caguán; San José del Guaviare y La Macarena, respondiendo así a la necesidad de fortalecer las capacidades de los territorios frente a la problemática corrupción/deforestación, y alcanzar la mejora y modernización del Estado colombiano en la prevención, control, investigación y procesamiento de casos de corrupción asociados a la deforestación.

2. La Capacidad Institucional y sus ejes de análisis: marco conceptual para la identificación de capacidades y déficits institucionales.

El avance de las dinámicas políticas, económicas y sociales de la Sociedad Internacional en los años 80s trajo consigo, entre otros elementos, el afianzamiento y defensa de los sistemas democráticos, y con ello un álgido debate respecto a la organización político-administrativa de los Estados (Alburquerque, 2004), marcada, en el caso de Colombia, por un imaginario totalmente centralista como único marco de organización de la administración pública, el cual enfrentaba una crisis histórica.

En su momento, los Estados exteriorizaron múltiples presiones internas y externas, representadas en una creciente demanda de la población en materia de bienes y servicios públicos, la búsqueda de mayores marcos de participación política en decisiones de orden estratégico para su desarrollo y bienestar, así como en la profundización de la globalización en el mundo (especialmente en términos económicos), lo que llevó a la necesidad de buscar mecanismos para modernizar la estructura política, económica y fiscal del Estado (Orjuela, 1992).

Bajo este contexto, Colombia inició un largo camino de reformas legales⁶ -siendo quizá la más significativa la contenida en la Constitución Política de 1991- orientadas a descentralizar la organización del Estado y con ello *"mejorar la provisión de bienes y servicios públicos locales, mediante la transferencia de recursos y funciones desde el nivel central del gobierno a los niveles subnacionales, y profundizar la democracia en el ámbito municipal, mediante la creación de instancias y mecanismos que permitieran a los ciudadanos participar en las decisiones gubernamentales"* (Ceballos y Hoyos, 2002, p.4).

Este importante proceso, le otorgó a los gobiernos subnacionales una relevancia estratégica y papel activo en el desarrollo local y/o regional, incluyendo el ámbito ambiental, asunto que fue incorporado ampliamente en la Constitución de 1991 al reconocer la importancia de los recursos naturales del país y por ende su necesidad de conservación y protección, como marco de garantía al goce del derecho ambiental sano, y reglamentado posteriormente en la Ley 99 de 1993, mediante la cual el Estado colombiano estableció el manejo ambiental del país.

Dicha Ley, no sólo le otorgó una serie de responsabilidades específicas a las entidades territoriales (Gobernaciones y Municipios) en materia ambiental, entre las que se resalta

⁶ De acuerdo a Ceballos y Hoyos (2002), el proceso de descentralización en Colombia se desarrolló a partir de tres (3) etapas particulares entre los años 70s y la última década del Siglo XX: (i) la primera etapa, llevada a cabo entre los años setenta y principios de los 80s, la cual estuvo dirigida a incorporar medidas de tipo fiscal para fortalecer las finanzas de los municipios; (ii) la segunda etapa implementada desde mediados de los años 80s y centrada en reformas de tipo político y administrativo; y (iii) la tercera etapa desarrollada en los años 90s como reglamentación a las disposiciones consignadas en la Constitución de 1991, que *"delegaron una mayor responsabilidad a los municipios en materia de prestación de servicios públicos y de inversión social; acompañada de un incremento en las transferencias de recursos desde el nivel central a los municipios"*.

la función de *“control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del estado y de los particulares en materia ambiental y proteger el derecho a un ambiente sano”* (Numeral 4, Artículo 64; y numeral 5, Artículo 65 de la Ley 99 de 1993), sino que creó las denominadas Corporaciones Autónomas Regionales -CAR- como autoridad ambiental encargada de *“administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible”* (Artículo 25, Ley 99 de 1993).

Este importante avance en la estructura organizativa del Estado colombiano, aunado a la relevancia que adquirió en la agenda global el medio ambiente y la protección y conservación de los ecosistemas naturales como marco de desarrollo sostenible e integral, puso a Colombia en una posición privilegiada en América Latina, con una robusta legislación, institucionalidad y marco de política pública, bajo el cual se configuraba un cuasi perfecto entramado para la defensa del Derecho Ambiental, tendiente a regular el uso racional y conservación del medio ambiente, la prevención de daños al mismo, y el mantenimiento del equilibrio natural (Flah y Smayevsky, 1993).

No obstante, y haciendo una reflexión general de la labor de los gobiernos subnacionales en la materia, la práctica parece mostrar una realidad totalmente diferente. Hoy en día los Departamentos y Municipios del país, ante el avance y la propia tecnificación de los delitos ambientales, parecen evidenciar una débil capacidad en términos ejecutivos para cumplir eficientemente con sus funciones. Desde la imposibilidad de estructurar políticas ambientales a largo plazo (visión de “Estado”), hasta dificultades en la construcción e implementación de políticas, planes o estrategias efectivas en materia de vigilancia y control, pasando por déficits en materia de recursos financieros, técnicos y humanos capacitados, aunado a un complejo contexto criminal (en términos ambientales) y la multiplicidad de actores que intervienen en dicho contexto, marcan coyunturalmente las principales problemáticas que deben enfrentar los entes territoriales y las instituciones locales y de alcance regional.

Esta realidad, determina la importancia de realizar una evaluación de la gestión ambiental de los gobiernos subnacionales, en este caso de los Municipios de San Vicente del Caguán; San José del Guaviare y La Macarena, que a partir de una caracterización de sus capacidades institucionales, permita reconocer sus fortalezas, déficits y/o brechas en su gestión, circunscribiendo el análisis, tal y como ha sido abordado ampliamente en los párrafos anteriores, en la problemática de la deforestación y la corrupción, como fenómeno que “alienta” los motores de dicha problemática.

2.1 Las Capacidades Institucionales: Concepto y definición

De acuerdo a Rosas Huerta (2019), ante la creciente necesidad del Estado moderno y los *policy-makers* de evaluar las políticas públicas y mejorar sus resultados, el concepto de capacidad institucional se ha popularizado y manipulado a tal grado, que el mismo ha perdido su “esencia teórica”, traslapándose con otro tipo de conceptos como el de desempeño gubernamental, desarrollo institucional o hasta de buen gobierno.

Por ello, y previo a la explicación metodológica sobre el marco y variables de incidencia estratégica mediante las cuales se realizará el diagnóstico e identificación de capacidades institucionales de los Municipios de San Vicente del Caguán, San José del Guaviare y La Macarena para la prevención y mitigación de hechos o prácticas de corrupción asociadas a la deforestación, resulta útil hacer claridad sobre el propio concepto de capacidades institucionales.

Como la mayoría de los conceptos en las Ciencias Sociales, el de capacidades institucionales no ha sido estático; el mismo ha evolucionado de acuerdo con el contexto histórico-temporal. Las primeras nociones del concepto que emergieron en la década de los 90s, estaban centradas en elementos de carácter gerencial (*New Public Management*), limitadas exclusivamente a la capacidad del aparato administrativo, y dejando de lado factores externos (del entorno) que podían afectar directa o indirectamente dicho aparato administrativo. En el Siglo XXI, y dentro de los límites conceptuales de la *gobernanza*, el concepto de capacidades institucionales empieza a incluir cuestiones del ámbito organizacional, político y social, haciendo del entorno y los actores sociales que rodea el aparato administrativo, un activo esencial, dejando atrás una visión "reduccionista" del concepto (Rosas Huerta, 2019).

En una revisión general de la bibliografía especializada sobre la temática, uno de los primeros conceptos es el del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD-, Institución que en la búsqueda de fortalecer la eficacia, eficiencia y sostenibilidad del Estado, señalaba que la capacidad estatal resultaba *"una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. En este contexto, la implementación de la Reforma Gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político"* (CLAD 1997: 6, cit. por Bernazza y Longo 2014, p. 108).

La posición de la CLAD está sustentada en autores como Sikkink (1993) y Grindle (1996), quienes abordan las capacidades institucionales bajo modelos gerenciales de administración pública, definiendo las capacidades como *"la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales"*, y como *"el conjunto de estrategias que tienen que ver con el incremento de la eficiencia, efectividad y capacidad de respuesta del desempeño gubernamental"*, respectivamente.

No obstante, Grindle (1996) sostiene también que las capacidades de un Estado se *"exhibe(n) (en) la habilidad para establecer y mantener de manera efectiva, funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas"*, lo que claramente amplía los elementos que definen el concepto, al considerar no sólo las habilidades de gerencia que debe tener un Estado, sino también las interacciones políticas y económicas, la habilidad de proveer bienes y servicios, y la capacidad para dar respuesta a las demandas de la sociedad (Grindle 1996, cit. en Bertranou, 2012, p. 2 y 3).

Bajo este marco, el concepto de capacidades institucionales empieza a adquirir una connotación mucho mas amplia, maximalista si se quiere, en donde se tienen en cuenta otros tipos de variables que intervienen en la gestión de los Estados, tales como intereses (de otros actores), el relacionamiento político, social y económico con dichos actores, y el entorno que lo rodea (Evans, 1996. Alonso, 2007).

Por lo anterior, y teniendo en cuenta las diferentes visiones y hasta definiciones que pueden encontrarse sobre capacidades institucionales de acuerdo al marco temporal que se analice, Rosas Huerta (2019) sugiere fragmentar el concepto en cuatro grupos particulares que permita tener una mayor claridad del mismo.

- *Grupo 1:* Agrupa aquellas definiciones que explican la capacidad como elemento potencial para cumplir tareas (*capacidad indicada*);
- *Grupo 2:* Incluye aquellas nociones que consideran la capacidad como la actuación eficaz de un Gobierno (*capacidad efectiva*);
- *Grupo 3:* Circunscribe aquellas tesis que desarrollan la capacidad como las habilidades producidas (*capacidad como producto*);
- *Grupo 4:* Contiene aquellas definiciones que consideran la capacidad como el esfuerzo que deben hacer las instituciones por mejorar su desempeño (*capacidad como proceso*).

El primer grupo de definiciones (*capacidad indicada*) pone un énfasis particular en comprender el concepto desde la capacidad que tienen los líderes para “utilizar” (en un marco positivo) las instituciones gubernamentales con el fin de materializar sus decisiones. Se trata en términos prácticos de la gestión del recurso humano, material, técnico y hasta tecnológico que posee una institución para llevar a la práctica y hacer realidad las políticas públicas requeridas para el beneficio general de la sociedad, sorteando cualquier tipo de obstáculo u amenaza presente en el contexto.

Dentro de la *capacidad efectiva*, se encuentran las consideraciones de autores que conciben la capacidad que tienen las instituciones gubernamentales para otorgar el máximo valor social a las políticas públicas que se construyan y desarrollen en beneficio de la sociedad. En este marco, el core del concepto está en la habilidad de la actuación gubernamental para dar una solución real y efectiva a los problemas de la sociedad y el cumplimiento de sus demandas.

El tercer grupo de consideraciones (*capacidad como producto*) asumen la capacidad como la habilidad de las instituciones para desempeñar sus actividades y/o funciones con efectividad, eficiencia y la transparencia, convirtiéndose el *accountability* (entendida como rendición de cuentas), en un eje fundamental en la gestión de las instituciones.

Finalmente, las definiciones que asumen la *capacidad como proceso*, ponen énfasis en las capacidades que presentan las instituciones para adaptarse o transformarse no sólo a las necesidades (comprensión y resolución efectiva de problemas), sino al ambiente que los rodea (presiones externas).

Bajo estas diversas perspectivas, se aprecia claramente como el concepto de capacidad institucional no contiene una única definición; por lo que la visión conceptual que se adopte determinará las variables a tener en cuenta en un proceso de evaluación y caracterización y por lo tanto definirá los elementos a incluir en la observación, así como aquellos que quedarán totalmente excluidos.

En este marco y en un esfuerzo por agrupar la multiplicidad de visiones, y como base epistemológica para el desarrollo del documento, se concebirá la capacidad institucional como “la disponibilidad y la capacidad efectiva de aplicación de los

recursos (humanos, materiales y tecnológicos) que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de bienes públicos y generar valor público a los bienes y servicios que oferta, teniendo en cuenta las restricciones presupuestales y las amenazas del entorno" (Ozslak, 2004, citado por Rosas y Gil, 2013).

2.2 Sistema de Análisis y Desarrollo de Capacidades Institucionales SADCI

Ahora bien, definido el concepto de capacidades institucionales, resulta importante avanzar en los marcos que permitan evaluar y caracterizar dichas capacidades de acuerdo al asunto específico a considerar (en este caso la prevención, mitigación y respuesta de hechos de corrupción asociada a deforestación), y el propio contexto en donde se presenta dicha problemática.

Sobre el particular, actualmente existen diversos enfoques para realizar Análisis de Capacidades, que van desde estudios "minimalistas" que restringen los análisis a pocas variables, hasta "maximalistas" que incluyen diferentes componentes que muchas veces complejizan los estudios de capacidades institucionales (Rosas Huerta, 2019).

Este documento, está orientado a analizar las capacidades institucionales a partir de la metodología SADCI diseñada por Tobelem (1992), que permite "*identificar el grado de capacidad institucional de un organismo para llevar a cabo ciertas acciones, para evaluar los obstáculos y debilidades a remover o eliminar y para establecer las acciones requeridas para ello*", así como para "*conocer los déficits de capacidad institucional que afecta la gestión rutinaria*" de una Institución (Completa, 2017, p. 126).

De acuerdo a Tobelem (1992), es posible identificar seis tipos de déficits institucionales que pueden agruparse en dos macro-categorías:

- (i) El ambiente macro-institucional, y
- (ii) El ambiente micro-institucional.

Dentro de la primera categoría, el autor agrupa los déficits relacionados con la existencia de normas o reglas de procedimiento que obstaculizan la ejecución de las actividades por parte de las Instituciones, así como las interacciones de dicha Institución con los otros actores que lo rodean. En la segunda categoría, Tobelem incluye los elementos en materia financiera y física de la Institución, así como las cuestiones de organización pública en términos de funciones, recursos humanos y la capacidad de éste para responder y ejecutar las tareas estratégicas de la Institución (Completa, 2017, p.126), tal y como se explica detalladamente en la Tabla adjunta:

Tabla 2. Déficit de Capacidades Institucionales (Tobelem)

Categoría	Tipo de Déficit Institucional	Descripción
Ambiente Macroinstitucional	Déficits relacionados con leyes, normas y reglas de juego en las cuales opera la Institución.	Analiza el marco legal y regulatorio vigente que pueden obstaculizar o impedir la ejecución de las tareas por parte de la Institución, así como las pautas culturales

		socialmente aceptadas (por ejemplo, cultura de legalidad).
	Déficits relacionados con las relaciones interinstitucionales que tiene la Institución.	Considera las dificultades o conflictos que puede presentar la Institución en su relacionamiento con otros actores (bien sea públicos o privados) comprometidos con el cumplimiento de sus objetivos y/o con la ejecución de ciertas actividades.
Ambiente Microinstitucional	Déficits relacionados con la estructura organizacional y la distribución de funciones de la Institución.	Analiza las dependencias internas responsables del cumplimiento de los objetivos o actividades (<i>tamaño, capacidad, relación con las funciones asignadas a las mismas, grado de autonomía jerárquica e interdependencia</i>).
	Déficits relacionados con la capacidad financiera y física de la Institución.	Considera los recursos físicos, financieros, humanos, técnicos y tecnológicos de la Institución, mediante los cuales opera la Institución para el cumplimiento de sus objetivos, metas y actividades.
	Déficits relacionados con las políticas de personal y sistema de remuneración que tiene la Institución.	Evalúa los mecanismos de selección de personal de la Institución, el régimen salarial de los empleados y la existencia de incentivos salariales o reconocimientos.
	Déficits relacionados con las habilidades individuales de los responsables de ejecutar las tareas en la Institución.	Analiza las capacidades de las personas (no la Institución) que, encargadas de la ejecución de las actividades o acciones para el cumplimiento de los fines y objetivos de la Institución, de acuerdo a sus conocimientos, experiencia y habilidades técnicas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Completa (2017).

Adicionalmente a estos elementos, uno de los postulados más importantes de Tobelem en su propuesta para la identificación de déficits institucionales, está en el reconocimiento que no todas las dificultades o brechas se presentan al interior de las Instituciones, sino que existen una serie de variables de orden externo que afectan la gestión institucional y sus resultados, como por ejemplo, el propio contexto político

nacional, lo cual para la temática que nos atañe, resulta fundamental considerando los múltiples motores de la deforestación y las redes de poder (legales e ilegales) que pueden configurarse en los territorios y que fomentan o permiten dichos motores, entre los que se destaca la corrupción.

Lo anterior es adoptado por Hilderbrnd y Grindle (1996), autores que, en su propuesta de análisis de brechas institucionales, incluyen el *"ambiente de acción, entendida como el medio económico, político y social en el cual la (Institución) lleva adelante sus actividades"* (Completa, 2017).

Así las cosas, los planteamientos de Tobelem (1992) permiten contar con un marco analítico integral para identificar y caracterizar las principales dificultades de los actores institucionales de los Municipios de San Vicente del Caguán, San José del Guaviare y La Macarena, que condicionan sus acciones para la prevención y mitigación a actos de corrupción asociados a la deforestación, y que en un estadio posterior, permita fortalecer sus capacidades, no en abstracto, sino de forma directa y de acuerdo a las particularidades que presenta la problemática.

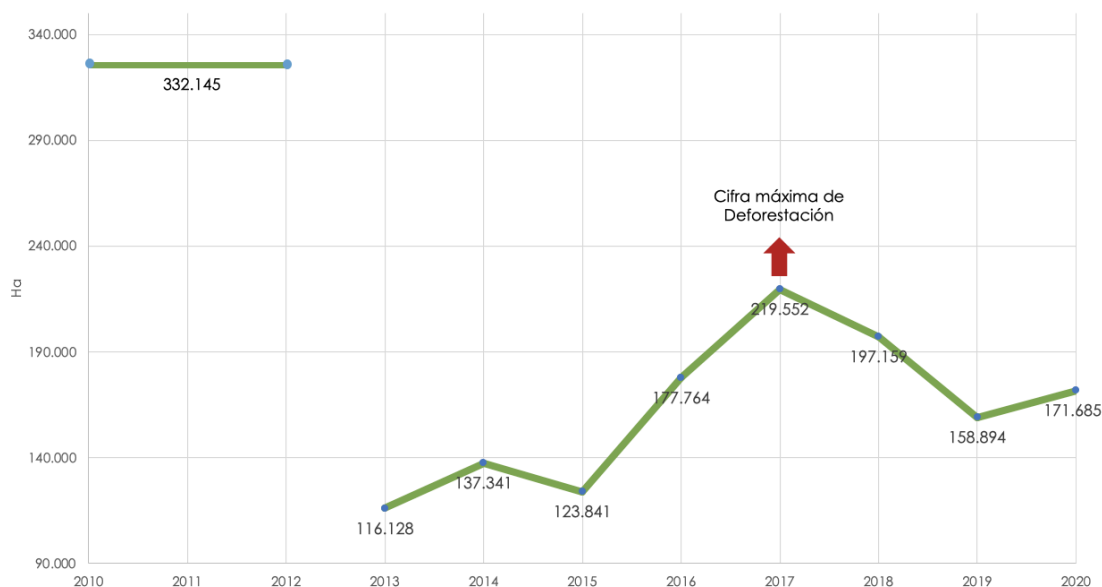
3. Identificación de Capacidades Institucionales (y déficits) de los Municipios priorizados, para la prevención, mitigación y respuesta a la corrupción asociada a la deforestación

En el marco de sus funciones y objetivos misionales, el IDEAM ha venido monitoreando y haciendo seguimiento técnico a la deforestación en Colombia a partir de una metodología que anualmente permite conocer en detalle la superficie de bosque natural del territorio nacional y con ello la superficie deforestada.

La línea base de información en Colombia parte del año de 1990, lo que al día de hoy permite contar con suficiente y amplia información para evaluar el comportamiento y tendencias de la superficie de bosques del país en los últimos 30 años, la cual revela una progresiva y gradual disminución de la superficie de bosques con valores de 56.4% en 1990, 53% en 2010, y 52% en el año 2020 (IDEAM, 2020).

De acuerdo con el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono -SMBC- del IDEAM, sólo en la última década (2010-2020) Colombia ha perdido un total de 1.634.509 Ha de bosque, siendo el 2017, el año con el mayor registro en la historia reciente del país.

Gráfica 1. Dinámica de la Deforestación en Colombia 2010-2020

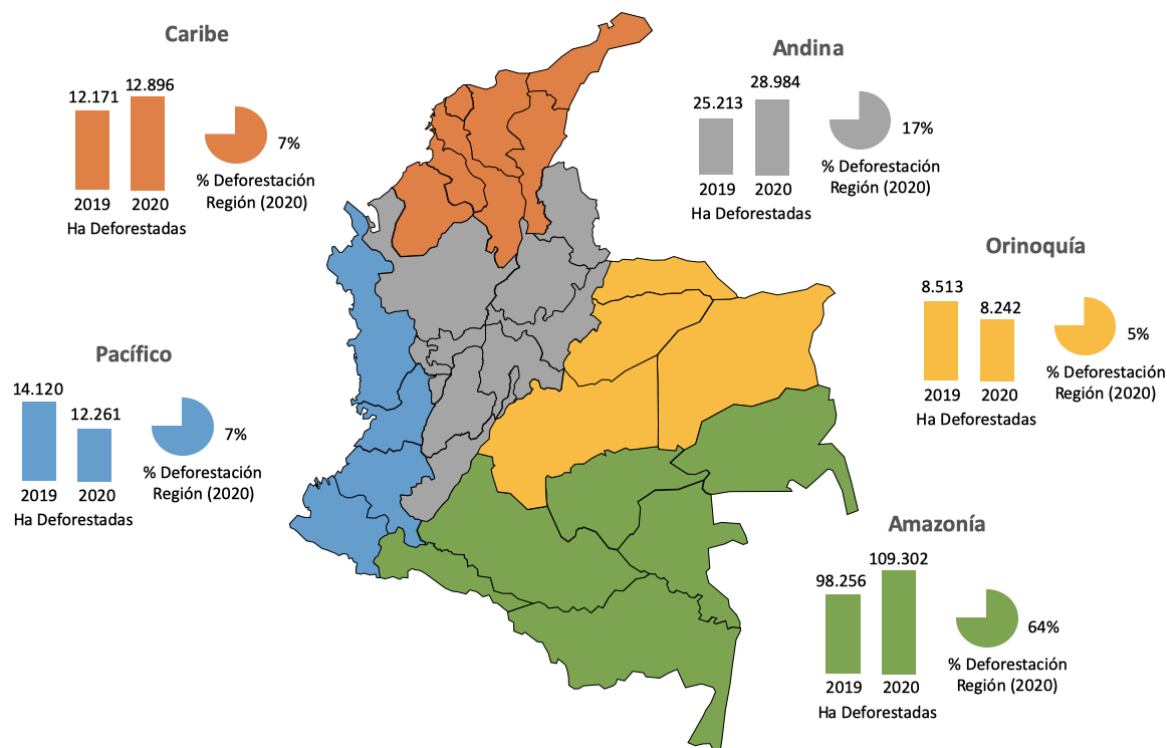


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IDEAM – Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, 2020

En esta preocupante dinámica, la Amazonía -la cual concentra los Departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés- ha sido históricamente la región con mayor deforestación en Colombia; sólo en el año 2020, se deforestaron

en la Amazonía 109.302 Ha (11.046 Ha más que en el año 2019), correspondiente al 63,7% del total de la deforestación del país.

Figura 2. Deforestación por Regiones Naturales de Colombia 2019-2020



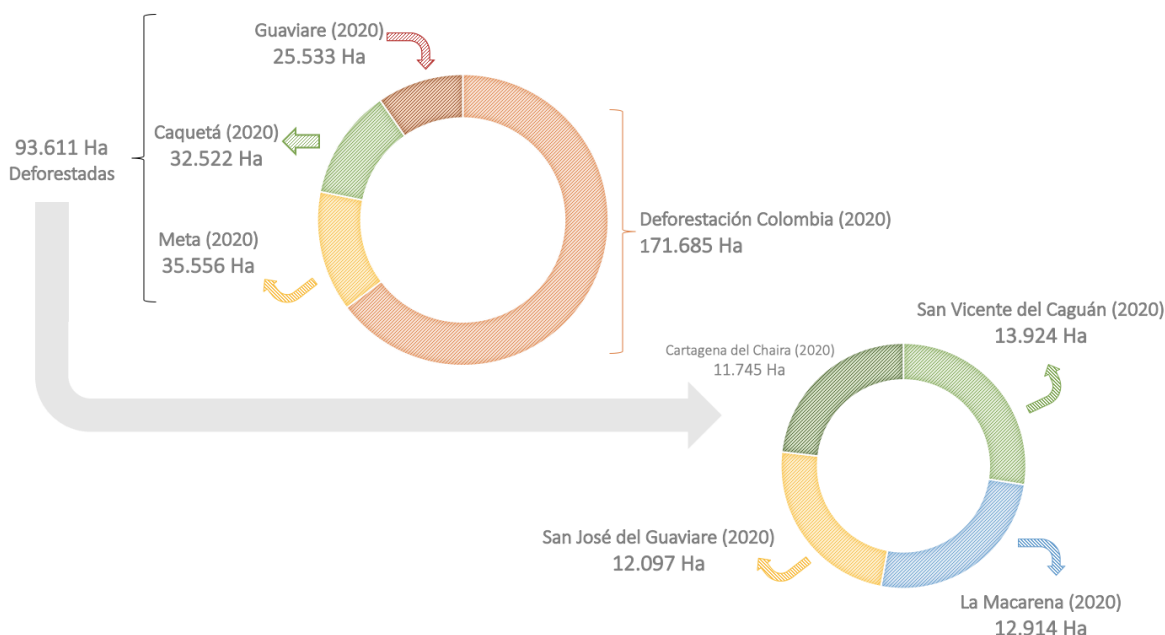
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IDEAM – Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, 2021

En el mismo periodo de tiempo, los Departamentos del Meta, en la Orinoquía, y Caquetá y Guaviare en el Amazonas, presentaron los mayores índices de deforestación; sólo estos tres Departamentos, alcanzaron conjuntamente 93.611 Ha deforestadas, el 54,5% del total de las Ha deforestadas en Colombia en el 2020 (IDEAM, 2020).

Microfocalizando el análisis, San José del Guaviare; San Vicente del Caguán y La Macarena, fueron los Municipios en los Departamentos de Guaviare, Caquetá y Meta, respectivamente, que exteriorizaron las mayores cifras de deforestación, siendo éste el principal núcleo de atención en Colombia.

En el año 2020, San Vicente del Caguán sufrió la mayor deforestación con 13.924 Ha, un ascenso de 2.040 Ha comparado con el año inmediatamente anterior cuando presentó una cifra de 11.884 Ha deforestadas. La Macarena, por su parte, presentó 12.914 Ha deforestadas, 1.606 Ha más que en el año 2019, cuando se contabilizaron 11.307 Ha deforestadas. San José de Guaviare, de acuerdo al reporte del IDEAM, exteriorizó un total de 12.097 Ha, 2.068 Ha más que en el 2019.

Gráfica 2. Representación Deforestación Departamentos de Caquetá, Guaviare y Meta y Municipios representativos 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IDEAM – Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, 2021

Frente a las preocupantes cifras y dinámicas de la deforestación, es pertinente profundizar los análisis y considerar los elementos precisos que dan origen, habilitan y fomentan dicha problemática. Como bien se señaló en capítulos anteriores, los motores de la deforestación en Colombia son diversos y pueden tener causas disímiles de acuerdo a la Región o los propios territorios de análisis, las cuales, a su vez, pueden ser directas o subyacentes.

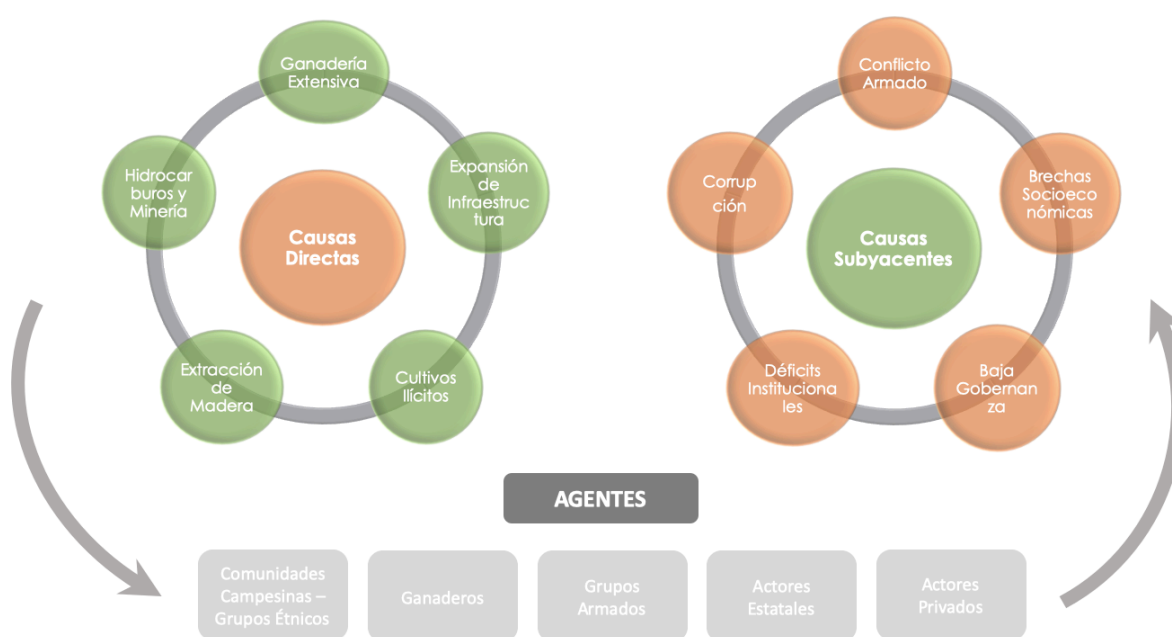
De acuerdo a Ojima, Galvin, Turner (1994) y Geist y Lambin (2001), las causas directas de la deforestación están íntimamente relacionadas con actividades humanas que afectan de una forma directa la cobertura de los bosques mediante su aprovechamiento o su eliminación para dar paso a otros usos.

En el caso de la Amazonía, priorizando los Departamentos objeto de análisis de este Documento (Meta, Caquetá, Guaviare), y de acuerdo al Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas -SINCHI- (2016, p. 26), los estudios sobre *“las causas directas de deforestación señala que los relictos de bosque están presionados básicamente por la ampliación de los pastos y cultivos y el aumento de la infraestructura minero energética en las zonas de mayor intervención; mientras que en las zonas más alejadas, la mayor presión se debe a una amalgama entre praderización, cultivos ilícitos y la extracción de madera. Con base en lo anterior la ganadería extensiva a todas sus escalas, los cultivos lícitos e ilícitos y la extracción de minerales e hidrocarburos son las responsables de la mayor proporción de deforestación en la Amazonia”*.

Un análisis particular de la KPMG (2020) en el cual realizan un “Análisis político y económico de la deforestación en regiones afectadas por el Conflicto en Colombia” focalizado en los Departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare, identifica siete (7) causas directas (motores) de la deforestación en dichos territorios que aunque se presentan de forma diferente (incidencia territorial) son el patrón común de deforestación en los tres Departamentos: (i) Economías de acaparamiento; (ii) Palma de Aceite; (iii) Cultivos Ilícitos; (iv) Minería; (v) Extracción de minero energéticos; (vi) ganadería, y (vii) Inversiones de acaparamiento.

Frente a las causas subyacentes, éstas son entendidas como aquellos factores que fomentan y en cierto caso permiten las causas directas de la deforestación, siendo estas totalmente prioritarias para el presente documento toda vez que agrupan variables de orden social, económico, cultural, y político e institucional, en donde la corrupción surge como una variable esencial, entendida como un elemento que habilita la deforestación.

Figura 3. Motores (Directos e Indirectos) y Agentes Intervinientes de la Deforestación, en la Región de la Amazonía



Fuente: Elaboración propia a partir de SINCHI, 2016.

Y es que ante la normatividad existente, así como las políticas, estrategias y/o planes gubernamentales para enfrentar la deforestación, los actores intervinientes⁷ en la

⁷ Los agentes de la deforestación, entendidos como las “personas, grupos sociales o instituciones (públicas o privadas) que, influenciadas o motivadas por una serie de factores o causas subyacentes, toman la decisión de convertir los bosques naturales hacia otras coberturas y usos, y cuyas acciones se ven manifestadas en el territorio a través de una o más causas directas” (IDEAM. FAO. 2018, p. 8), son múltiples actores entre los que se destacan las comunidades, grupos étnicos, sectores de la

problemática buscan los medios de evadir los controles de dichos instrumentos legales y políticos, y así mismo, minimizar los riesgos de actuaciones penales y/o administrativas en su contra, por lo que recurren a la imposición y/o desarrollo de un sistema de coerción que implica la corrupción a funcionarios o servidores públicos, configurándose de forma fáctica el vínculo entre corrupción y deforestación.

Bajo este marco y teniendo en cuenta las cifras de deforestación, sus causas y actores intervinientes, resulta un hecho fáctico que los Municipios de San José del Guaviare; San Vicente del Caguán y La Macarena, son territorios que constantemente están expuestos a sufrir los embates de la deforestación (vulnerabilidad a la problemática), en donde la capacidad institucional de dichos Municipios juega un papel estratégico teniendo presente los posibles riesgos de corrupción que pueden materializarse -como causa subyacente de la problemática- los cuales, amenazan las capacidades de reacción institucional, agudizan la deforestación, y permiten que los motores de la misma (causas directas) puedan desarrollarse sin mayores dificultades.

Por lo anterior, los próximos apartados tendrán como fin identificar las capacidades (y déficits) institucionales de cada uno de los Municipios priorizados para enfrentar la corrupción asociada a la deforestación, y considerar su grado de vulnerabilidad y exposición a riesgos de corrupción.

3.1 Ambiente de Acción de los Territorios: Un análisis del contexto de los Municipios de San Vicente del Caguán, San José del Guaviare y La Macarena.

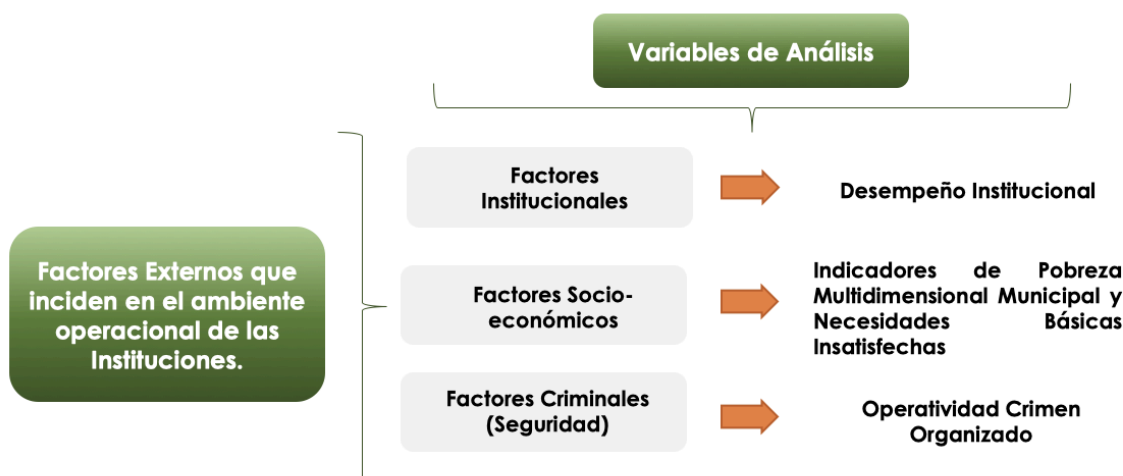
Teniendo en cuenta los elementos conceptuales descritos en el Capítulo 2 respecto a las capacidades institucionales, es claro que una caracterización y evaluación integral de las capacidades de los Municipios priorizados debe comprender un análisis del contexto externo en el cual operan y se desarrollan; lo anterior, teniendo en cuenta que existen variables exógenas de orden económico, institucional y hasta criminal, que intervienen y/o afectan (directa o indirectamente) la gestión de los Municipios, y que pueden contribuir a la generación de un escenario (contexto) propicio para la anidación y configuración de redes de poder que fomenten los motores de la deforestación, muchas a veces, a partir de prácticas o hechos de corrupción, de acuerdo a los actores intervinientes.

Por lo anterior y previo a una evaluación de las capacidades internas de los Municipios de acuerdo a su ambiente macro y microinstitucional, resulta importante realizar un análisis de los factores externos que rodean a los territorios de San Vicente del Caguán, San José del Guaviare y La Macarena. Para ello, y con el fin de delimitar y precisar dicho análisis, se abordarán tres (3) variables, como factores de incidencia a la gestión territorial y su grado de exposición y vulnerabilidad a factores exógenos:

1. Variable de Desempeño Institucional (de orden general).
2. Variable Socioeconómica del territorio.
3. Variable Criminal del territorio.

economía, grupos armados, y el propio Estado, que, de manera directa o indirecta, intervienen y/o facilitan la transformación de la cobertura de los bosques permitiendo la deforestación.

Figura 4. Variables Externas de Incidencia a la Gestión Territorial



Fuente: Elaboración propia.

3.1.1 Factores Institucionales (Desempeño Institucional de los Territorios)

En el propósito de evaluar y analizar las capacidades institucionales de los Municipios para prevenir y mitigar los riesgos de corrupción asociados a la deforestación, es pertinente, de forma inicial, indagar y conocer la gestión institucional de dichos territorios que permita contar con información técnica de orden general sobre sus procesos y desempeño en sus diferentes áreas, de acuerdo con su rol misional.

En Colombia, una de las metodologías que analiza la gestión institucional es aquella mediante la cual se estructura el Índice de Desempeño Institucional -IDI, el cual, a partir de 7 dimensiones⁸ y 16 políticas de gestión y desempeño⁹, mide *“la capacidad de las entidades públicas de orientar sus procesos de gestión institucional hacia una mejor producción de bienes y prestación de servicios, a fin de resolver efectivamente las necesidades y problemas de los ciudadanos”* (Presidencia de la República de Colombia, 2020, p. 10).

El IDI se presenta en una escala de 0 a 100, siendo 100 el máximo puntaje a lograr por cada una de las dimensiones y políticas de gestión y desempeño, y aborda tanto los entes territoriales (Alcaldías, Concejos Municipales, Gobernaciones, entre otras), como Entidades del orden Nacional y Unidades Administrativas. Para este caso, es importante aclarar que se analizará de forma específica las Alcaldías de los Municipios priorizados

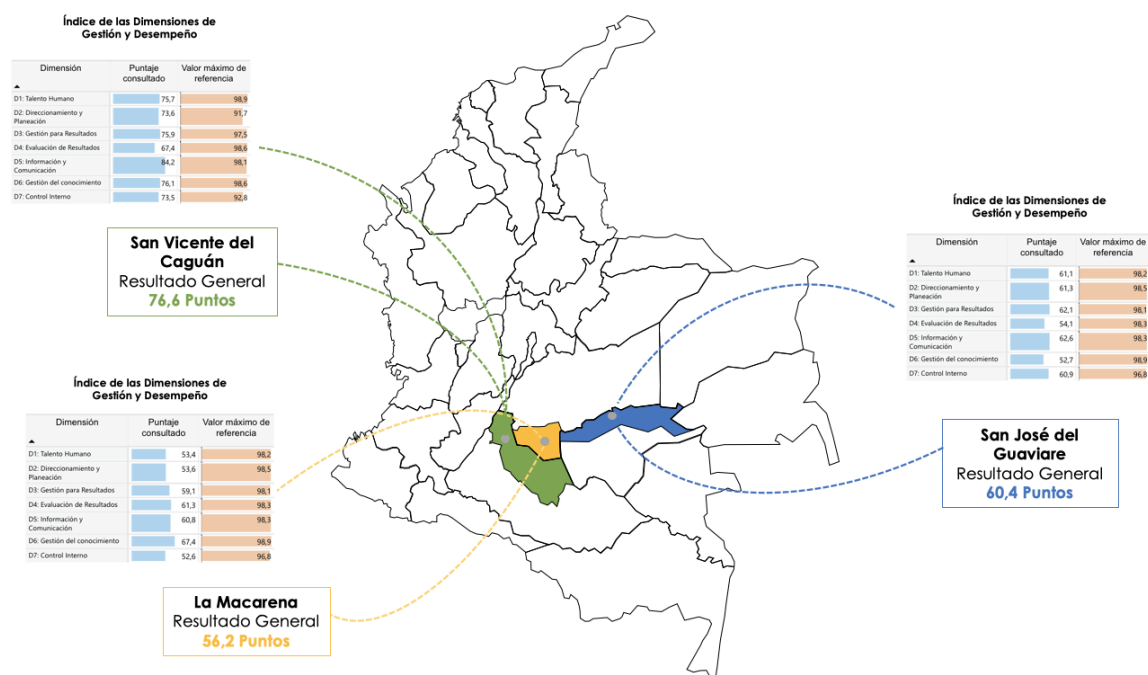
⁸ Las 7 Dimensiones que mide el IDI son: (i) Talento Humano; (ii) Dirección y Planeamiento; (iii) Gestión de Resultados; (iv) Evaluación de Resultados; (v) Información y Comunicación; (vi) Gestión del Conocimiento, y (vii) Control Interno.

⁹ Las 16 Políticas de Gestión y Desempeño que mide el IDI son: (i) Gestión Estratégica del Talento Humano; (ii) Integridad; (iii) Planeación Institucional; (iv) Gestión Presupuestal y Eficiencia del Gasto Público; (v) Fortalecimiento Organizacional y Simplificación de Procesos; (vi) Gobierno Digital; (vii) Seguridad Digital; (viii) Defensa Jurídica; (ix) Transparencia, Acceso a la información y Lucha contra la Corrupción; (x) Servicio al Ciudadano; (xi) Racionalización de Trámites; (xii) Participación Ciudadana en la Gestión Pública; (xiii) Seguimiento y Evaluación del Desempeño Institucional; (xiv) Gestión Documental; (xv) Gestión del Conocimiento; (xvi) Control Interno.

en el Proyecto con el fin de fortalecer las capacidades institucionales en materia de prevención y mitigación de hechos o prácticas de corrupción asociadas a la deforestación. Si bien el Proyecto implica el fortalecimiento de capacidades de la totalidad de Instituciones que intervienen en la gestión ambiental a nivel territorial, entidades como Policía, Ejército, Fiscalía y Procuraduría, son medidas por el IDI desde un nivel nacional, por lo que no se puede considerar su gestión y desempeño en los territorios específicos objeto de análisis.

De acuerdo a los Resultados de Desempeño Institucional Territorio para el Periodo 2021, de los tres Municipios priorizados, la Alcaldía de La Macarena es la Entidad con menor puntaje de Desempeño general (56,2) y la Alcaldía de San Vicente del Caguán la de mayor puntaje (76,6). La Alcaldía del Municipio de José del Guaviare, alcanza 60,4 puntos.

Figura 5. Índice de Desempeño Institucional 2021– Alcaldías Municipios Priorizados Resultados Generales y por Dimensiones de Gestión y Desempeño



Fuente: Elaboración propia a partir de Resultados Desempeño Institucional Territorio 2021

Realizando un análisis particular por cada una de las 16 Políticas de Gestión y Desempeño, encontramos grandes brechas entre uno y otro Municipio, según la variable a considerar.

De acuerdo a lo expuesto en la Tabla adjunta, la Alcaldía de San Vicente del Caguán muestra resultados “óptimos” en 5 de las 16 Políticas, destacándose fortalezas en los ámbitos de Participación Ciudadana en la Gestión Pública; Transparencia, Acceso a la Información y Lucha contra la Corrupción; Integridad; Gobierno Digital; y Seguridad

Digital; cinco (5) políticas que conjuntamente, impactan positivamente en la Gestión de la Entidad.

Así mismo, en 9 políticas la Alcaldía de San Vicente del Caguán muestra resultados “aceptables”. Una política, la de Fortalecimiento Organizacional, presenta un resultado “regular”, y es el único de los tres Municipios que presenta una política con resultado “deficiente” (Defensa Jurídica).

**Tabla 3. Índice de Desempeño Institucional 2021– Alcaldías Municipios Priorizados
Resultados por Políticas de Gestión y Desempeño**

Política de Gestión/ Alcaldía Municipal	San José del Guaviare	San Vicente del Caguán	La Macarena
Gestión Estratégica del Talento Humano	58,1	68,1	60,7
Integridad	63,1	86,2	46,0
Planeación Institucional	61,2	73,4	53,4
Gestión Presupuestal y Eficiencia del Gasto Público	76,7	76,7	65,5
Fortalecimiento Organizacional y Simplificación de Procesos	54,7	53,5	59,2
Gobierno Digital	62,7	80,1	58,6
Seguridad Digital	62,7	83,2	51,3
Defensa Jurídica	82,5	39,3	59,0
Transparencia, Acceso a la información y Lucha contra la Corrupción	63,1	86,4	61,0
Servicio al Ciudadano	62,3	75,7	70,6
Racionalización de Trámites	64,4	65,8	64,3
Participación Ciudadana en la Gestión Pública	69,4	88,7	65,1
Seguimiento y Evaluación del Desempeño Institucional	54,1	67,4	61,3
Gestión Documental	57,4	79,9	63,6
Gestión del Conocimiento	52,7	76,1	67,4
Control Interno	60,9	73,5	52,6

Puntaje “Óptimo”*	100-80	Puntaje “Aceptable”*	79-60	Puntaje “Regular”*	59-40	Puntaje “Deficiente”*	39-00
------------------------------	--------	---------------------------------	-------	-------------------------------	-------	----------------------------------	-------

* Para efectos del presente análisis se realiza una categorización propia de niveles de “calificación” (óptima; aceptable; regular, deficiente), teniendo en cuenta los criterios de evaluación preestablecidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

Fuente: Elaboración propia a partir de Resultados Desempeño Institucional Territorio 2021

En contraste, la Alcaldía de La Macarena es la Entidad con más resultados “regulares” en las políticas de gestión y desempeño (7), seguido por 9 políticas con resultados “aceptables”. Ninguna política presenta resultados “óptimos”, lo que demuestra debilidades, o por lo menos brechas, en la mayoría de sus procesos administrativos.

Lo anterior se expresa en el número de recomendaciones de mejora que se le hacen a dicha entidad, las cuales ascienden a un total de 546; un número muy representativo de cuestiones y elementos a mejorar en el proceso de gestión institucional.

La Alcaldía de San José del Guaviare por su parte, presenta 10 políticas con resultados “aceptables” (*destacándose en este componente las políticas de Integridad, Gestión Presupuestal y Eficiencia del Gasto Público; Transparencia, Acceso a la información y Lucha contra la Corrupción*), y 6 políticas con resultados “regulares”. Sólo la política correspondiente a Defensa Jurídica presenta un resultado “óptimo”.

Realizando una focalización en la Política de Transparencia, Acceso a la información y Lucha contra la Corrupción, se aprecia que a pesar de no tener resultados negativos (en términos de puntaje), las recomendaciones de mejora para los tres Municipios son diversas y amplias en este componente. De hecho, la Alcaldía de San Vicente del Caguán, la cual presente un puntaje óptimo en dicha política, tiene un total de 102 recomendaciones de mejora; la Alcaldía de La Macarena 87, y la Alcaldía de San José del Guaviare 68 recomendaciones.

Para esta última Alcaldía, las recomendaciones de mejora están enfocadas en asuntos propios de acceso a la información y transparencia, mientras que las recomendaciones de mejora que se señalan para las Alcaldías de San Vicente del Caguán y especialmente para La Macarena, se destaca la necesidad de identificar riesgos de corrupción al interior de la Entidad y definir los controles pertinentes para evitar su materialización.

Lo anterior constituye un elemento trascendental, pues deja entrever que dichas Instituciones carecen de elementos técnicos particulares que les permita mapear las diferentes modalidades de corrupción (tipologías) que pueden presentarse, entre ellas las asociados a la deforestación, así como de controles pertinentes para prevenir, mitigar y dar respuesta a cualquier riesgo que se presente.

3.1.2 Factores Socioeconómicos (Indicadores de pobreza de los Territorios)

La segunda variable a considerar como factor externo de incidencia en la gestión territorial, son las condiciones socioeconómicas de los territorios en los cuales actúa y se desempeña la institucionalidad, la cual se convierte en un factor de vital importancia para nuestro documento si tenemos en cuenta dos elementos analíticos:

- (i) Existen diversos estudios que en el intento por explicar las motivaciones o factores que fomentan un delito (*para el caso del presente documento la deforestación*), consideran la variable económica como un factor preponderante al determinar que ante altos grados de marginalidad (pobreza, desigualdad, desempleo) existe un mayor riesgo de anidación y desarrollo de economías ilegales.
- (ii) Así mismo, y en las aproximaciones por comprender las “motivaciones” de la *corrupción*, una línea académica determina los “incentivos” de orden económico, como una variable estratégica que conlleva a un funcionario o servidor público a la comisión de un hecho de corrupción; más aún si su actuación se da en un contexto en donde existen grandes vulnerabilidades socioeconómicas.

Respecto al primer elemento, el análisis de la relación entre economía y crimen ha sido una de las corrientes de estudio de la escuela positivista de criminología, la cual ha

realizado grandes esfuerzos por explicar, desde un método científico, el comportamiento criminal y las posibles causas del delito.

El eje de desarrollo de sus postulados, parte de la consideración de la existencia de una "*relación axiomática entre factores económicos, ecológicos y el crimen*" (Ramírez de Garay, 2014) sustentado en dos elementos: (i) *el ciclo económico* y (ii) *la privación económica*.

En términos generales, *el ciclo económico* señala que las fases de la economía influyen en el crimen, a tal punto que condiciones de precariedad relacionadas con el declive económico, están asociadas con el incremento de la criminalidad. En este marco, el desempleo y el desarrollo económico se erigen como los indicadores más utilizados para relacionar el ciclo económico y la criminalidad. Por su parte, *la privación económica* parte de la base de que la economía genera diferenciaciones en términos de acceso a oportunidades, por lo que, en contextos críticos de privación económica, las tasas de criminalidad tienden a ser mayores y presentar un incremento.

Esta relación (privación económica y crimen) ha sido explicada a partir de dos variables: la privación absoluta (material) y la privación relativa (subjetiva). La primera privación se refleja fácticamente en la pobreza, la cual, desde un ámbito criminológico, es observada entendiendo que la falta de recursos económicos estimula la comisión de conductas ilegales con el fin de encontrar los medios necesarios para sobrevivir. Por otro lado, la privación relativa se expresa en las desventajas que pueden tener ciertos sectores o grupos sociales a capacidades u oportunidades económicas para acceder a bienes y servicios, lo que genera comportamientos ilegales por parte de sectores sociales, como respuesta a las diferencias y desventajas económicas.

Justamente éste último elemento es de utilidad para explicar el segundo componente de análisis (*motivaciones de la corrupción*), pues de acuerdo a lo considerado, la privación relativa puede conllevar a la comisión de actos ilegales, siendo uno de éstos la corrupción, como medio de búsqueda de compensaciones económicas ante un difícil contexto económico.

Lo anterior puede ser analizado a partir de los postulados del sociólogo estadounidense Donald Cressey (1961), quien planteó la denominada "Teoría del Triángulo del Fraude", como marco explicativo para comprender las motivaciones y variables que inciden en que un individuo en particular cometa un fraude.

De acuerdo a Cressey, es posible identificar tres (3) factores en la comisión de un fraude por parte de un individuo:

1. *Poder* (incentivos o presión): los funcionarios o servidores públicos tienen un estímulo en particular (especialmente de orden económico) o están bajo presión, lo que les otorga una razón para la comisión de un fraude;
2. *Oportunidad*: los procesos misionales de las instituciones presentan procedimientos sobre los cuales se pueden presentar ausencia de controles, o los mismos son totalmente ineficaces, lo que facilita la oportunidad para que un funcionario o servidor público cometa un fraude;

3. *Racionalización* (actitud): un servidor público es más proclive a cometer un fraude cuando justifica su acto, sin entrar a considerar su código de ética, valores o principios (Cressey, 1961).

Teniendo en cuenta que el factor de “poder” se convierte en la variable de análisis más importante para el objeto de estudio, ésta comprende una presión de orden interna que incluye elementos subjetivos relativos a la codicia del individuo, la necesidad de sostener un elevado estilo de vida o el sólo hecho de responder a dificultades económicas, y una segunda de tipo externa, marcada por los incentivos o compensaciones que puede tener dicho individuo de llegase a realizar un hecho o práctica de corrupción.

Bajo estos elementos, es posible identificar una vinculación fáctica entre economía, delito y crimen (como motor o variable habilitante), que amerita una caracterización del contexto socioeconómico de los Municipios, como base de comprensión del grado de exposición al que se encuentra la institucionalidad de los territorios de San José del Guaviare, San Vicente del Caguán, y La Macarena, lo cual se realizará teniendo en cuenta dos metodologías: (i) el Índice de Pobreza Multidimensional¹⁰ y (ii) el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI¹¹.

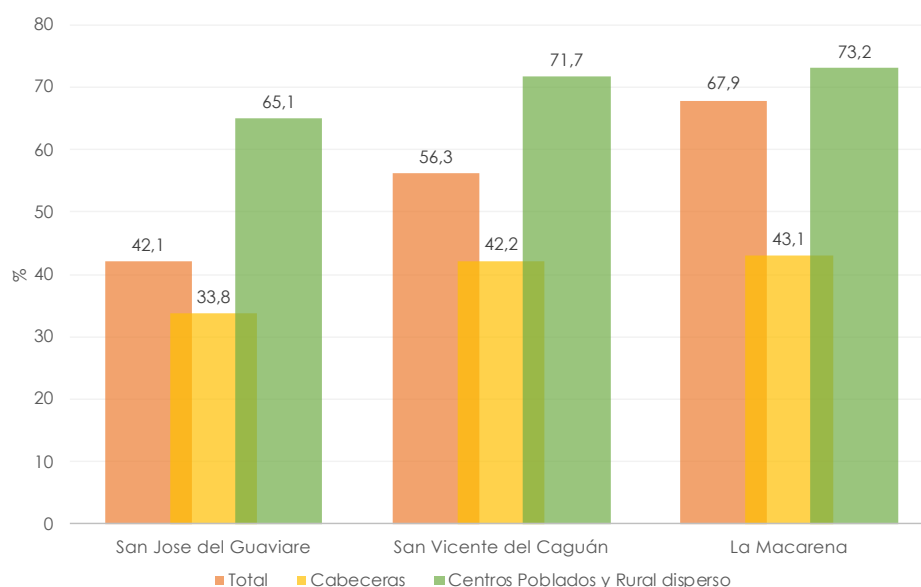
Como punto de partida, entre los tres Municipios de análisis, La Macarena presenta el mayor porcentaje de personas en situación de Pobreza Multidimensional. De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV 2018), la incidencia de la Pobreza Multidimensional municipal para La Macarena es de 67,9%; 43,1% para Cabeceras, y 73,2% para Centros poblados y rural disperso, lo que lo convierte, entre los 29 Municipios del Departamento del Meta, en el territorio con los mayores Índices de Pobreza Multidimensional.

Por su parte, San Vicente del Caguán, inmiscuido en las complejas dinámicas socioeconómicas del Departamento de Caquetá que presenta el mayor porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional de la Región Central de Colombia (26,9% para el año 2018), tiene una incidencia de Pobreza Multidimensional de 56,3%; 42,2% para cabeceras, y 71,7% para Centros poblados y rural disperso. Entre las variables de estudio del IPM, el trabajo informal y el bajo logro educativo, representan las mayores privaciones de la población con un 91,2% y 74,3%, respectivamente.

¹⁰ El IPM es una medición que refleja tanto la incidencia de la pobreza multidimensional (la proporción de personas en una población que son pobres multidimensionales), y su intensidad (el número promedio de carencias que cada persona pobre experimenta al mismo tiempo). El IPM se compone por cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, salud, trabajo, acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda.

¹¹ El NBI busca determinar si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado son clasificados como pobres. Los indicadores simples seleccionados, son: Viviendas inadecuadas, Viviendas con hacinamiento crítico, Viviendas con servicios inadecuados, Viviendas con alta dependencia económica, Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.

Gráfica 3. Índice de Pobreza Multidimensional 2018
Comparativo Municipios de San José del Guaviare; San Vicente del Caguán y La Macarena



Fuente: DANE (2019)

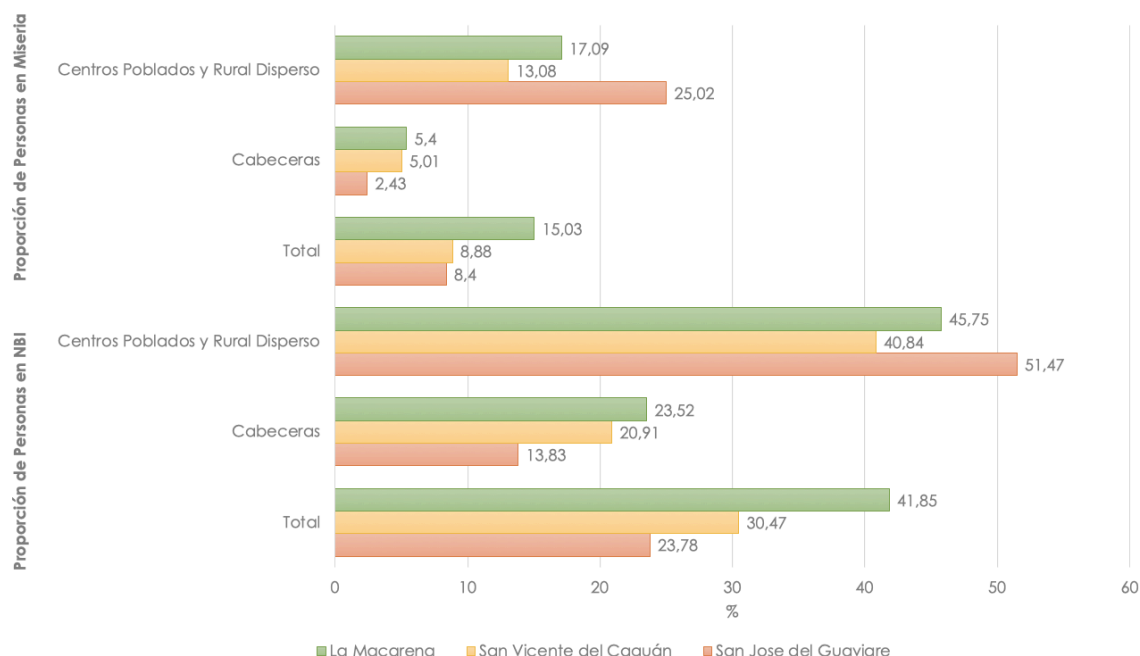
San José del Guaviare, comparado con San Vicente del Caguán y La Macarena, es el territorio con menor porcentaje de personas con privaciones socioeconómicas; no obstante la incidencia es alta (42,1%), y aumenta más de 20 puntos para la población rural, en donde alcanza una incidencia de Pobreza Multidimensional de 65,1%, siendo el bajo logro educativo (55,8%), el rezago escolar (20,2%) y el trabajo informal (86,2%) las mayores privaciones, en lo que es una variable estructural en los tres territorios, evidenciando una clara relación entre pobreza, baja educación y trabajo informal.

Las cifras en materia de Pobreza Multidimensional de los tres Municipios son preocupantes si se compara con la media nacional. Para el 2018, año de referencia de medición de la incidencia municipal de Pobreza Multidimensional, la incidencia total del país fue de 19,6%; 13,8% para cabeceras, y 39,9% para centros poblados y rural disperso, lo que claramente demuestra el rezago y las brechas socioeconómicas que tienen los Municipios de San José del Guaviare, San Vicente del Caguán y La Macarena.

En materia de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), las cifras, al igual que las de Pobreza Multidimensional, muestran altas disparidades. El territorio de La Macarena tiene un 41,85% con personas con NBI, de las cuales el 15,03% se encuentran en situación de miseria; porcentaje que sube 2 puntos en centros poblados y rural disperso, en donde alcanza 17,09%.

San Vicente del Caguán presenta una proporción de 30,47% de personas con NBI, y un 8,88% en situación de miseria. También en centros poblados y rural disperso concentra las cifras más álgidas con 40,84% de población con NBI, y 13,08% en miseria.

Gráfica 4. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas 2018
Comparativo Municipios de San José del Guaviare; San Vicente del Caguán y La Macarena



Fuente: DANE (2021)

San José del Guaviare por su parte, si bien presenta la proporción total más baja de NBI de los tres territorios con 23,78% y un 8,40% de personas en miseria, tiene las mayores cifras en centros poblados y rural disperso comparado con La Macarena y San Vicente del Caguán, con 51,47% de NBI y 25,02% de población en miseria.

Sin duda alguna los indicadores exponen un complejo panorama socioeconómico de los tres Municipios, siendo éste un factor externo de vulnerabilidad para la Institucionalidad que ve como la población se desarrolla bajo marcos mínimos de bienestar y con altas privaciones socioeconómicas.

Dicho panorama, se convierte a su vez, por una parte, en un factor que incide para que la población, buscando métodos de subsistencia se vinculen a economías ilegales y fomenten por ende dinámicas delictivas, y por otra, para que organizaciones criminales permeen e infiltren la institucionalidad buscando alianzas con actores legales que les permita blindar y esquivar las acciones legales y operativas del Estado, dando paso a hechos o prácticas de corrupción en donde se ven vinculados funcionarios o servidores públicos.

3.1.3 Factores Criminales (Incidencia Organizaciones Delictivas)

Hacer un análisis de las dinámicas de la violencia y el crimen en Colombia no es un tarea sencilla; la transformación del Conflicto Armado Interno, como eje de la violencia y el crimen que se ha desarrollado en el país desde mediados del Siglo XX, ha tenido

como característica principal la anidación, desarrollo, operatividad, injerencia y extinción de una pluralidad de actores ilegales que han afectado de diferentes formas los territorios nacionales a partir de disimiles fenómenos y economías criminales.

En este marco, considerar los factores delictivos de los Municipios de San José del Guaviare, San Vicente del Caguán y La Macarena, implica tomar en cuenta su papel en el desarrollo histórico del Conflicto Armado, pero también sus realidades a partir de la firma del “Acuerdo de Paz” entre la guerrilla de las Farc-ep y el Gobierno del Expresidente Juan Manuel Santos, que llevó a una reconfiguración de las problemáticas y dinámicas criminales en los tres Municipios.

Los amplios y diversos estudios sobre el Conflicto Armado en Colombia, muestran como históricamente los Departamentos de Caquetá, Guaviare y Meta, mantuvieron una fuerte presencia de múltiples grupos armados, quienes hicieron de los territorios un enclave vital para sus estrategias de guerra, expansión y financiación a partir de diversas economías ilegales, teniendo como eje el narcotráfico, y que en sus intereses criminales y de control territorial, desataron una álgida violencia de afectación directa a los derechos de la población, especialmente en la década de los 90s y principios del siglo XXI.

El proceso de paz adelantado por el Gobierno de Colombia con las Farc-ep entre los años 2012 y 2016, trajo consigo una reducción de la violencia en dichos territorios que se esperaba se consolidara fácticamente con la firma del “Acuerdo de Paz”, junto con un fortalecimiento del Estado, que permitiera subsanar las históricas brechas socioeconómicas y deficiencias institucionales.

No obstante de ello, la realidad fue otra; el denominado “post-acuerdo” trajo consigo una nueva etapa de violencia. La desmovilización de las Farc-ep, grupo que se había erigido por largo tiempo como un “hegemón” en términos criminales, hasta el grado de competirle al Estado por el propio control político, social y económico de los territorios, llevo a la atomización de esta organización creando diversas estructuras criminales que hoy en día, con nuevas y mayores capacidades, se disputan el control de dichos territorios, como espacios para expandir las economías ilegales¹².

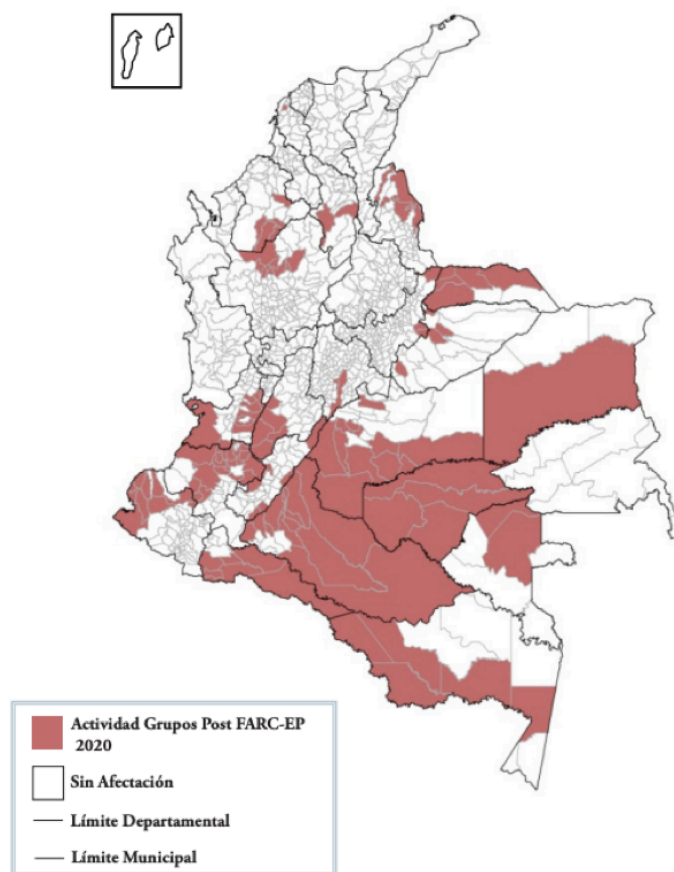
Los nuevos grupos criminales, a diferencia de las Farc-ep, no son grupos “insurgentes” con ideales políticos que pretenden la toma del poder o el cambio del sistema imperante, sino, como lo explica Marincovich (2017 p. 45), son *“bandas y redes criminales que han servido de las estructuras que el proceso de paz dejó disponible y*

¹² A partir de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia -Auc- en el año 2006, los Gobiernos de Colombia han venido categorizando los grupos armados no estatales, conforme su avance y desarrollo operativo. En este marco, en el Gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez, se categorizó a los grupos conformados por exmiembros de la Auc (disidencia que no se incorporaron o abandonaron el proceso de paz emprendido con dicho grupo), bajo el nombre de Bandas Criminales -BACRIM-. Posteriormente, en el Gobierno del expresidente Juan Manuel Santos Calderón, se expidió la Directiva Permanente No. 15 del 22 de abril de 2016, mediante la cual se categorizó a dichas organizaciones (BACRIM) como Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delincuenciales Organizados (GDO). Acto seguido, y posterior al acuerdo suscrito con las Farc-ep que determinó el surgimiento de nuevas organizaciones delictivas disidentes de dicho grupo, se categorizó a aquellas organizaciones como Grupos Armados Organizados Residuales GAOR, lo que demuestra las diferentes estructuras criminales que actúan en Colombia, de acuerdo a sus estructuras de mando y operación, y fines delictivos.

de un escenario de postconflicto caracterizado por diferentes formas de exclusión política, social y económica que facilita e incita a las más diversas y lucrativas actividades ilícitas”.

De acuerdo a informes de la Defensoría del Pueblo de Colombia (2018a), en el periodo post acuerdo se asentaron en el Municipio de La Macarena¹³ grupos armados declarados en disidencia de las Farc-ep (específicamente el “Frente Primero Armando Ríos”, “Frente Séptimo”, y “Frente Tercero”), los cuales se unieron a los grupos armados ilegales (Autodefensas Gaitanistas de Colombia) que resultaron de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia -Auc- en el 2006.

Figura 6. Presencia Estructuras criminales post “Acuerdo de Paz” con Farc-ep (2020)



Fuente: INDEPAZ (2021)

¹³ El Municipio de La Macarena ha jugado un papel estratégico en el marco del Conflicto Armado Interno y la operatividad de las Farc-ep; “De una parte, la condición geográfica: las sabanas del Yarí son una región que conecta al oriente colombiano con la cuenca del Orinoco, las selvas de la Amazonía en el sur, y la cordillera oriental que se ubica en el corredor estratégico que conduce a Bogotá. Debido a esta condición, y la proyección de las Farc hacia la toma del poder, la presencia en La Macarena y sus alrededores se constituyó en una condición estratégica para el desarrollo de dicho proyecto. De otra parte, la presencia de economías ilegales derivadas de cultivos ilícitos, permitieron generar las rentas necesarias para la sostenibilidad del conflicto armado irregular, así como otras fuentes derivadas de la apropiación y uso del suelo” (Defensoría del Pueblo 2018b, p. 13).

INDEPAZ (2021), por su parte, en el marco de los estudios y análisis que de las dinámicas del Conflicto realiza, ubica a La Macarena, junto con San Vicente del Caguán, como uno de los "Focos de Conflicto" latentes en Colombia, en donde tiene presencia el Frente Comandante Jorge Briceño Suárez-Unidad Jhon Linares del bloque suroriental, el Frente 62 Compañía Fernando Díaz - Unidad Sergio Carvajal y la Columna Móvil Teófilo Forero Castro- Unidad Oscar Mondragón de la Segunda Marquetalia.

En San José del Guaviare, y de acuerdo a la Fundación PARES (2019), dentro de los Grupos Armados que tienen injerencia y operatividad en el territorio se encuentran los Frentes Primero, Séptimo y Dieciséis de las disidencias de las Farc-ep, así como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, los cuales controlan el cultivo de coca y el procesamiento de pasta y clorhidrato de cocaína, así como los yacimientos de oro de la zona, en una zona que conecta los Departamentos de Vichada, Meta, Caquetá y Vaupés, con una cercanía estratégica con Venezuela, con amplios corredores para la operatividad criminal.

La presencia de las diversas organizaciones criminales en los Municipios de San José de Guaviare, San Vicente del Caguán y La Macarena, trae consigo una serie de riesgos para la institucionalidad, toda vez que *"conlleva a la interferencia de los actores armados y los grupos de criminalidad organizada en la gestión y la administración política del territorio, [ya que] les permite ampliar sus rentas, por medio de la interferencia y extracción a la inversión y el erario público local, (y) porque, al intervenir en la selección de los administradores públicos, o ejercer formas de cooptación o constreñimiento contra estos, se le facilita su operación y dominio territorial completo"* (Defensoría del Pueblo, 2018b, p. 12).

En este marco, la institucionalidad de los Municipios priorizados y de análisis para el presente documento, se desenvuelve y actúa en un álgido contexto criminal, en donde la incidencia de los grupos armados es tal, que puede conllevar a la estructuración y desarrollo de relaciones de poder con los propios funcionarios o servidores públicos, dando origen a un "sistema de coerción" por medio de prácticas de corrupción, que tiene como propósito principal infiltrar la institucionalidad para alcanzar sus fines criminales¹⁴.

Aquellas relaciones de poder, son críticas en territorios como San José de Guaviare, San Vicente del Caguán y La Macarena que presentan debilidades institucionales y amplias brechas socio-económicas, lo que lleva a que la institucionalidad presente una alta vulnerabilidad a la incidencia y presión que pueden ejercer las organizaciones criminales, configurándose así una clara relación entre organizaciones criminales y

¹⁴ En desarrollo de la "Estrategia Territorializada contra el Crimen Organizado" -ETCO- del Ministerio de Justicia del Gobierno de Colombia, como marco de implementación del Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025, el Área Anticorrupción de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito realizó un Diagnóstico sobre los Riesgos de Corrupción asociados al crimen organizado en siete Municipios del País -(Tarazá (Antioquia); Arauquita y Saravena (Arauca); Riosucio (Chocó); San José del Guaviare (Guaviare); Tumaco (Nariño), y Tibú (Norte de Santander)- que permitió identificar cinco (5) Tipologías de corrupción asociadas a las incidencias de organizaciones no estatales (criminales), y con ello los procesos institucionales en los cuales inciden estratégicamente dichas organizaciones para facilitar su actuar y minimizar los riesgos de sus actividades delictivas.

corrupción¹⁵, que impone un grave contexto de acción para las instituciones, y que amerita la atención en el momento de considerar y evaluar las capacidades institucionales de los precitados territorios para prevenir y mitigar los hechos o prácticas de corrupción asociadas a la deforestación.

Así las cosas, y bajo marcadas vulnerabilidades institucionales, sociales, económicas y delictivas, actúan los actores institucionales estratégicos de los Municipios de San José del Guaviare, San Vicente del Caguán y La Macarena con competencias y responsabilidades para prevenir y enfrentar la deforestación; nuestro propósito a continuación será exponer las capacidades y déficits internos de dichos territorios para prevenir y mitigar los hechos de corrupción asociados a la deforestación, teniendo en cuenta el desfavorable contexto en el cual se desenvuelven el cual restringe y limita su gestión.

3.2 Caracterización y Análisis de las Capacidades Institucionales (Ambiente Micro y Macro Institucional) de San José del Guaviare (Guaviare); San Vicente del Caguán (Caquetá) y La Macarena (Meta)

3.2.1 Órganos de Gobierno y Política Pública:

Desde 1993, de acuerdo a la Ley 99 de dicho año, y derivado del proceso de descentralización administrativa que evidenció Colombia con mayor profundidad en la última década del Siglo XX, las Entidades Territoriales (Gobernaciones y Alcaldías), adquirieron una serie de funciones específicas en materia medioambiental, en plena articulación con las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR- y otras instituciones centralizadas del país.

Desde entonces, y conforme al posicionamiento del tema en la agenda internacional y a nivel nacional, que en el marco de la denominada Gobernanza Forestal determinó la creación de una mayor normatividad, institucionalidad y políticas públicas para salvaguardar el medioambiente y hacerle frente a los diferentes fenómenos delictivos que lo afectan, las Gobernaciones y Alcaldías han venido adquiriendo cada vez más responsabilidades para la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Es así como actualmente los entes territoriales, desde sus Planes de Desarrollo Departamental o Municipal, y en cumplimiento de macropolíticas y marcos legales de orden nacional, desarrollan diferentes políticas "locales" que promueven la defensa del medioambiente y el desarrollo sostenible de sus territorios. De hecho, una revisión particular de San José del Guaviare, San Vicente del Caguán y La Macarena, muestra como los tres Municipios, sin excepción, contemplan en sus Planes de Desarrollo diferentes programas y proyectos destinados a atender las diferentes problemáticas asociadas a la deforestación, de acuerdo a las características y particularidades de sus territorios.

¹⁵ De acuerdo a González-Ruiz *et al* (2002, p.60) "entre la delincuencia organizada y corrupción existen relaciones profundas, a tal grado que se puede sostener que en algunos casos ésta (la corrupción) ha sido un requisito central para la formación de aquella (la delincuencia organizada)".

El Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 “Oportunidad y Progreso para todos” de San José del Guaviare, contiene una Línea Estratégica denominada “Medio Ambiente y Sostenibilidad para el Desarrollo”, la cual agrupa un Programa titulado “Ambiente sostenible con oportunidad y progreso para todos” cuyo propósito principal es la implementación de acciones de restauración, protección y conservación que reduzca a cero la deforestación y permita la adaptación al cambio climático en el territorio (Alcaldía de San José del Guaviare, 2020, p. 306).

El Programa contiene un (1) Indicador de Bienestar y quince (15) Metas de Producto entre las que se destacan acuerdos de conservación de bosques; fomento de iniciativas de negocios verdes; pago por servicios ambientales; fomento de sistemas de seguridad ambiental y renovación de praderas; recuperación de bosques por deforestación para ganadería extensiva o cultivos de uso ilícito, entre otras, con las cuales la administración municipal pretende revertir la tendencia de deforestación que se presenta en el territorio.

Por su parte, el Plan de Desarrollo de San Vicente del Caguán 2020-2023 “Juntos marcamos la diferencia”, presenta en su Eje Temático 1 titulado “Juntos logramos el Desarrollo Agroambiental”, un componente específico para “gestionar la recuperación de la base natural bajo un enfoque agroambiental y forestal a partir del ordenamiento productivo del municipio”, en el cual se destaca el Programa para la “Conservación de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos” (Alcaldía de San Vicente del Caguán, 2020)

Mediante dicho Programa y de acuerdo con los Indicadores de Bienestar del Plan de Desarrollo, el Municipio tiene como meta reducir la deforestación a un 10% en el año 2023, teniendo como base un 12.1% de deforestación acumulada en el territorio.

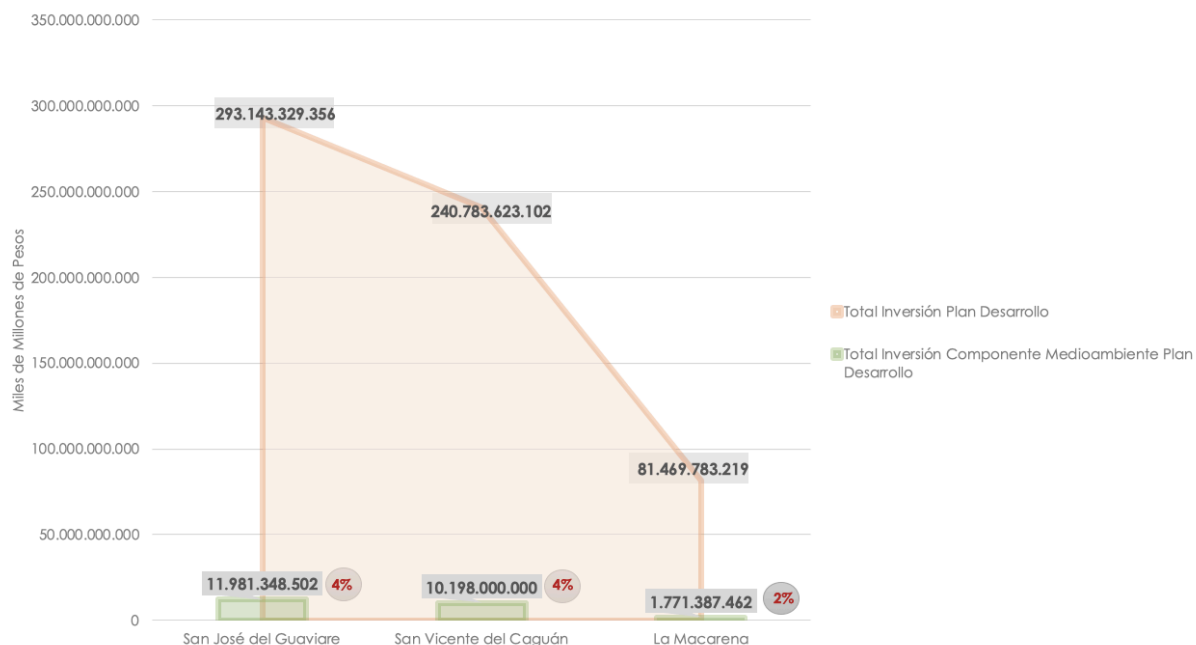
Finalmente, el Plan de Desarrollo 2020-2023 del Municipio de La Macarena (“La Macarena es mi compromiso”), contiene la Línea Estratégica número 3 titulada “Compromiso con un Ambiente Sostenible y la Gestión del Riesgo”, en la cual se destaca el Programa para la “Conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos”, que incluye programas dirigidos a la reforestación de ecosistemas.

Lo anterior, demuestra como cada uno de los tres Municipios de estudio prioriza en sus respectivos Planes de Desarrollo acciones en materia medioambiental y lucha contra la deforestación en pleno cumplimiento de la normatividad, políticas públicas nacionales y la propia dinámica de la temática en sus territorios; no obstante de ello, y en el momento de hacer un riguroso análisis de la implementación y desarrollo de éstas acciones, se evidencia como las mismas presentan una serie de déficits de acuerdo a la magnitud del fenómeno que evidencian los Municipios, representados de forma específica en recursos financieros, técnicos y humanos.

En términos presupuestales, por ejemplo, la inversión total proyectada para el cuatrienio 2020-2023 del Plan de Desarrollo de San José del Guaviare es de COP\$ 293.143.329.356, en donde sólo el 4% -aproximadamente 12 mil millones de pesos- están dirigidos al financiamiento de los Programas de la Línea Estratégica de Medio Ambiente y Sostenibilidad para el Desarrollo, incluyendo la lucha contra la deforestación. El panorama para los otros dos Municipios no es diferente: la inversión total proyecta del Plan de Desarrollo de San Vicente del Caguán es de

COP\$240.783.623.102, y también sólo el 4% está destinado para el cumplimiento del Eje Temático 1 titulado “Juntos logramos el Desarrollo Agroambiental”. La Macarena, el Municipio de los tres con menor inversión total del Plan de Desarrollo (COP\$81.469.783.219), sólo tiene contemplado una destinación del 2% para la Línea Estratégica número 3 “Compromiso con un Ambiente Sostenible y la Gestión del Riesgo.

Gráfica 5. Inversión Plan de Desarrollo Componente Medioambiental (incluyendo lucha contra la Deforestación) - Comparativo Municipios de San José del Guaviare; San Vicente del Caguán y La Macarena



Fuente: Elaboración propia a partir Planes de Desarrollo Municipios de San José del Guaviare; San Vicente del Caguán y La Macarena.

En términos de personal, la problemática es aún más grave; las Secretarías de Ambiente y/o Agricultura de dichos Municipios, cuentan cada uno con menos de cuatro (4) funcionarios de planta, incluyendo los propios secretarios y personal con funciones administrativas, lo que claramente es un limitante para el desarrollo, operatividad y seguimiento de los Programas relacionados. La falta de funcionarios es suplida en la mayoría de las ocasiones con personal por prestación de servicios (contratistas) los cuales muchas veces no cuentan con la experticia y formación debida en asuntos ambientales, y adicionalmente, por las necesidades del servicio, deben desarrollar diversas actividades, no enfocadas de forma exclusiva a la lucha contra la deforestación.

Junto con ello, debe considerarse los recursos técnicos con que cuentan las Alcaldías de los Municipios de San José del Guaviare, San Vicente del Caguán y La Macarena -especialmente aquellos que compete a los medios de transporte para desplazarse a los focos de la deforestación, instrumentos tecnológicos de monitoreo de la

deforestación o seguimiento técnico para el cumplimiento de programas, entre otros- los cuales claramente y ante el bajo presupuesto destinado a la temática, no sólo son insuficientes, sino casi obsoletos para poder cumplir con una efectiva labor en la protección del medio ambiente.

Lo anterior demuestra como el presupuesto de inversión en materia medioambiental de los Municipios, el personal asignado a estas tareas y los recursos técnicos necesarios para enfrentar la deforestación, no se encuentra en sintonía con el avance de la problemática en dichos territorios, y que a pesar de las múltiples responsabilidades que han adquirido los gobiernos locales para el manejo ambiental y la lucha contra la deforestación, los recursos (de todo tipo) son insuficientes, lo que impide la realización de acciones efectivas frente a la temática.

Ahora bien, estas deficiencias no son propias de dichos Municipios, las mismas son una clara muestra de lo que se presenta de forma general a nivel nacional. Y es que de acuerdo a un estudio del Foro Nacional Ambiental y FESCOL, para el año 2022 el presupuesto general de la Nación sólo destinó un 0.38% para el sector ambiental; un porcentaje mínimo si se compara con el de otras áreas estratégicas del país. La cifra es aún más precaria si se toma en cuenta la proporción destinada al sector ambiental bajo el Producto Interno Bruto -PIB- que demuestra como entre 1991 y el 2008 el promedio presupuestal del sector fue del 0.39%. De acuerdo al estudio y en una comparación global, el promedio que los países destinan al sector ambiental asciende a un 0.75%, lo que demuestra que Colombia, a pesar de su importancia estratégica en materia ambiental, está muy por debajo de la media mundial en la asignación presupuestal (Mongabay, 2022).

A nivel territorial, estos déficits también deben ser evaluados a la luz de las problemáticas externas que presentan los Municipios y que fueron expuestas anteriormente; y es que, ante las grandes necesidades de la población en materia socioeconómica, los entes territoriales deben priorizar y enfocar sus recursos y medios en la atención a suplir las necesidades básicas del territorio y minimizar la pobreza, lo que deja en un segundo plano la problemática ambiental. Lo anterior, sumado al poco margen de acción que muchas veces pueden tener las administraciones locales ante la operatividad de los grupos armados al margen de la ley, quienes sobrepasan las capacidades de los entes territoriales y que bajo el despliegue de medidas de coerción (violencia), le impiden a los órganos de Gobierno y sus funcionarios ejercer sus actividades en zonas estratégicas de incidencia.

Esta realidad afecta sin duda y de forma directa la gestión ambiental de cada uno de los entes territoriales, trayendo consigo una serie de consecuencias o secuelas, entre las que se puede considerar la posibilidad de prácticas o hechos de corrupción, focalizadas en los procesos de implementación de las propias políticas o estrategias de reforestación o conservación de bosques.

Y es que de acuerdo a los programas y políticas de los Municipios de San José del Guaviare, San Vicente del Caguán y La Macarena dispuestos en sus Planes de Desarrollo, los acuerdos de conservación de bosques con familias de pequeños y medianos agropecuarios, así como los pagos por servicios ambientales, como estrategia de incentivo o compensación económica para la conservación de bosques

o ecosistemas estratégicos, son un elemento relevante en la lucha contra la deforestación.

Evaluada la implementación de dichos programas en cada uno de los tres Municipios, se evidencia el poco o nulo control en la implementación de los mismos, derivado de las bajas capacidades técnicas (sistema de seguimiento) y humanas (personal) que impiden un monitoreo permanente e información verificable sobre las familias beneficiarias de los programas y el número de hectáreas protegidas o restauradas bajo la modalidad de conservación de la biodiversidad.

Lo anterior, no sólo pone en evidencia que los propios déficits de capacidades institucionales en materia de gestión ambiental abren una brecha directa para la posible comisión de hechos o prácticas de corrupción, en este caso asociadas a la deforestación, sino que muestra una preocupante realidad: si los Municipios no cuentan con los medios de seguimiento a las propias acciones de gestión ambiental, mucho menos cuentan con las capacidades para identificar prevenir y mitigar hechos de corrupción, lo que se convierte en un círculo vicioso de afectación integral de su gestión administrativa.

La exploración *in situ* de las capacidades institucionales de los Municipios se logró evidenciar como en ninguno de los entes territoriales (Gobernaciones y Alcaldías) existe una apreciación institucional colectiva sobre la corrupción asociada a la deforestación, o a los procesos misionales que tienen injerencia en la restauración, protección o conservación de bosques, por lo que los Planes Anticorrupción de dicha Institucionalidad, no contemplan en sus Mapas de Riesgo ningún elemento de alerta de esta posible conjunción criminal (deforestación/corrupción), que hace que no se tenga previsto ningún tipo de mecanismo institucional claro y fáctico para prevenir, mitigar o dar respuesta a un hecho o práctica de corrupción asociada a la deforestación.¹⁶

Todos estos elementos muestran un crítico panorama en los territorios que determina la importancia, en primea instancia, de fortalecer sus propias capacidades en materia de gestión ambiental, que lleve de forma complementaria a fortalecer los procesos administrativos y de gestión interna para prevenir hechos o prácticas de corrupción, teniendo en cuenta las diferentes macro-deficiencias Institucionales (Índice de Desempeño Institucional), así como la vulnerabilidad del territorio (operatividad de grupos criminales), que hace que las Alcaldías y sus funcionarios estén expuestos a grandes presiones externas que pueden facilitar prácticas o hechos de corrupción.

3.2.2 Órganos de Asesoría y Coordinación Territorial

Las Corporaciones Ambientales Regionales con injerencia en los Municipios de San José del Guaviare, San Vicente del Caguán y La Macarena, no están muy alejadas de la realidad que viven los gobiernos locales.

¹⁶ Lo anterior, a pesar de que en el año 2021 se realizó un ejercicio técnico que permitió la identificación de 16 riesgos de corrupción asociados a la deforestación, en el cual participaron varias entidades territoriales, entre ellas la Alcaldía de San José del Guaviare y de La Macarena.

Las CAR fueron creadas bajo la Ley 99 de 1993 como máxima autoridad ambiental en sus áreas de jurisdicción, con el objetivo de ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos en materia ambiental conforme a las directrices del Ministerio del Medio Ambiente y en plena articulación con los gobiernos regionales (Gobernaciones) y municipales (Alcaldías).

No obstante de su importancia estratégica y el avance institucional que significó para Colombia su creación, el papel de las CAR ha venido siendo cuestionado en los últimos años bajo la premisa que la creciente degradación de los recursos naturales en Colombia, es la clara demostración del incumplimiento fáctico de los objetivos misionales y de los propósitos para los cuales fueron creadas; asunto que se ve agravado ante los grandes recursos económicos que manejan algunas de las Corporaciones, lo que lleva a un mayor cuestionamiento de sus acciones (Montes Cortes, 2018).

Justamente este último aspecto, ha sido uno sobre los cuales se ha presentado una mayor deliberación técnica y académica toda vez que se tiene el riesgo de que las Corporaciones sean "infiltradas" por poderes regionales de orden político y económico, quienes no solamente pueden tener intereses en materia ambiental, sino claramente financieras sobre el presupuesto que manejan dichos entes, impidiendo el control y vigilancia en el sector ambiental, pero también minando cualquier propuesta que en términos legislativos se pueda realizar para aumentar la transparencia en las acciones y mapeo de los recursos de las CAR.

Sin embargo, un análisis de las Corporaciones Autónomas Regionales con injerencia en los tres territorios priorizados, muestran, aparte de estos riesgos, una serie de problemas estructurales que responden a un desequilibrio de los recursos financieros que perciben, una inadecuada estructura administrativa, pero también a déficits en las capacidades técnicas, humanas y de cobertura geográfica, que determinan una serie de retos para el cumplimiento de sus funciones y abren un amplio campo de acción para que puedan suscitarse hechos de corrupción.

Por ejemplo, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA-, con Sede en Puerto Inírida y subsedes en San José del Guaviare y Mitú, tiene jurisdicción en tres Departamentos (Guainía, Guaviare y Vaupés), cubriendo aproximadamente 180 mil kilómetros cuadrados, la que la hace una de las Corporaciones con mayor extensión geográfica por cubrir.

A pesar de ello, y de acuerdo al Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2020-2021 de la Contraloría General de la República (2021), de las 33 Corporaciones existentes en el país, la CDA fue una de las que tuvo menores ingresos en el año 2020, lo que demuestra el desequilibrio existente en Colombia entre los ingresos y la cobertura geográfica de responsabilidad de las CAR.¹⁷

¹⁷ Respecto a los recursos y financiación de las CAR, cabe recordar que la Ley 99 de 1993 determinó que éstas gozan de un régimen de autonomía, estableciendo sus recursos de acuerdo a los siguientes elementos: (i) Porcentaje ambiental del impuesto predial; (ii) Recursos de regalías que les transfieran las entidades territoriales; (iii) Recursos del Fondo Nacional de Regalías con destino al medio ambiente; (iv) Recursos provenientes del pago de derechos, contribuciones, tasas, tarifas, multas y participaciones; (v) Ingresos causados por las contribuciones de valorización; (vi) Hasta el 10% del impuesto de timbre a los vehículos que fijen los departamentos; (vii) El 50% de las indemnizaciones

De hecho y de acuerdo a la Contraloría General, “cinco Corporaciones cuya jurisdicción corresponde a un área del 9% del territorio nacional, recaudaron el 71% del total de los ingresos, mientras que las cinco CAR de menores recursos que cubren el 18% de la superficie del país, solo recaudaron el 0,62%” (Contraloría General de la República, 2021, p. 113), siendo éste un indicador clave en la capacidad institucional que puede tener la CDA en San José del Guaviare que impacta de forma negativa su gestión ambiental.

Tabla 4. Mayores y menores Ingresos de las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR- Año 2020 (en Millones de pesos)

	Corporación	Ingresos	Área Km2
Mayores Ingresos (+)	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-	1.560.886	18.798
	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC-	333.249	21.123
	Corporación Autónoma Regional de Centro de Antioquia -CORANTIOQUIA-	135.944	34.873
	Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB-	98.762	4.568
	Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA-	90.383	24.012
Menores Ingresos (-)	Corporación Autónoma Regional de Sucre -CARSUCRE-	7.837	5.148
	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés; Providencia y Santa Catalina -CORALINA-	4.907	50
	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA-	4.228	179.985
	Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar -CSB-	2.129	19.878
	Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Mojana y el San Jorge -CORPOMOJANA-	613	5.536

Fuente: Contraloría General de la República, 2021, p. 113.

En esta grave conjunción entre alto % de cubrimiento geográfico y bajos recursos económicos, es importante considerar como variable adicional la proporción de funcionarios que tiene la CDA en Guaviare para atender y cumplir con sus diferentes acciones; para el momento de construcción de este Documento y de acuerdo a fuentes oficiales de la CDA a partir de entrevistas semiestructuradas, la Subsele cuenta únicamente con dos (2) funcionarios de planta para atender los diferentes fenómenos asociados a la deforestación en el Territorio que cubre una extensión aproximada de 3 millones 400 mil hectáreas.

impuestas en desarrollo de las acciones populares; (viii) El 50% del valor de las multas o penas pecuniarias impuestas por las entidades territoriales por la violación de leyes ambientales; (ix) Recursos apropiados del Presupuesto General de la Nación; (x) Sumas de dinero y los bienes muebles e inmuebles y especies que a cualquier título le transfieran las entidades o personas públicas o privadas y (xi) Los derechos causados por el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y salvoconductos.

Aunado a ello, los apoyos técnicos en campo para realizar visitas, levantar diagnósticos o conceptos técnicos para iniciar un proceso sancionatorio en caso de hallazgo de una situación particular son mínimos y dependen del Proyecto de Visión Amazonía, el cual para la fecha estaba totalmente congelado producto de la culminación del Gobierno del Presidente Iván Duque y a la espera de las nuevas políticas y/o directrices del entrante Gobierno del Presidente Gustavo Petro.

A esta compleja realidad, debe sumársele la dificultad de movilidad e inaccesibilidad que internamente presenta el Guaviare. El Departamento, a pesar de tener sólo cuatro (4) Municipios, es quizá uno de los territorios con mayor complejidad en términos de conectividad, siendo Miraflores, el Municipio más aislado, al cual sólo es posible llegar por vía aérea o por el río Vaupés, lo que claramente impide una efectiva presencia institucional y acompañamiento de la CDA y por lo tanto una intervención sobre los fenómenos asociados a la deforestación que se presentan en su jurisdicción geográfica.

Pero la problemática no es única de la CDA; el espacio de jurisdicción de CORPOAMAZONÍA comprende los Departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo, abarcando una extensión aproximada de 220 mil kilómetros cuadrados, lo que la convierte en la Corporación con mayor % de Hectáreas bajo jurisdicción junto con la CDA, *"conformado por un elevado número de ecosistemas en estado de conservación, en donde los avalúos catastrales no evidencian en debida forma su importancia, por lo cual los recaudos allí generados vía impuesto predial, son muy escasos"* (Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, 2021, p. 75).

CORPOAMAZONÍA tiene su sede central en la Ciudad de Mocoa (Putumayo), con Regionales en los Departamentos de Amazonas y Caquetá. Esta última, de acuerdo a la información otorgada por fuentes oficiales a partir de entrevistas semiestructuradas, cuenta actualmente con siete (7) funcionarios de planta *-no todos expertos en temas de deforestación y muchos de ellos con funciones administrativas-* los cuales tienen la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia en todo el Departamento, especialmente en los Municipios de San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá y Solano, siendo éstos quizá los territorios con mayor deforestación en la región amazónica colombiana.

Si bien CORPOAMAZONÍA regional Caquetá cuenta con personal por prestación de servicios para apoyar su misionalidad y procesos, especialmente en el control a la deforestación, éstos dependen del presupuesto que para ello asigne la sede central de la Corporación en Mocoa *-no existe una autonomía administrativa frente al particular-* por lo que el personal es variable e intermitente de acuerdo a los procesos y dinámicas de la contratación pública en Colombia, lo que implica que muchos de los procesos no tengan una continuidad debida y se puedan presentar brechas en el cumplimiento efectivo de la misionalidad de la Corporación.

Al evidente déficit de personal que presenta la regional Caquetá de CORPOAMAZONÍA, se debe sumar la problemática de orden público que exterioriza el Departamento, especialmente en el Municipio de San Vicente del Caguán, en donde en muchas ocasiones, por cuestiones de seguridad, no es posible el ingreso de la autoridad ambiental. La misma compleja situación de orden público implica que en el

momento de acciones de carácter policial o militar la seguridad de los funcionarios se vea en riesgo, por lo que resulta complejo para la Fuerza Pública tener el acompañamiento de la autoridad ambiental en ciertos de sus procedimientos.

Lo constatado anteriormente frente a las sedes territoriales de la CDA y CORPOAMAZONÍA en Guaviare y Caquetá respectivamente, expone una problemática en el propio diseño institucional de estas Corporaciones. Y es que si bien el Artículo 23 de la Ley 99 de 1993 determina que las CAR son entes corporativos *"integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica"*, el avance de la problemática ambiental en dichos Departamentos, y por ende las cada vez mayores responsabilidades y retos que enfrentan, amerita considerar una reestructuración institucional que implique una mayor autonomía administrativa y presupuestaria a las sedes territoriales de las Corporaciones Regionales en Guaviare y Caquetá, que faciliten su actuar y procedimientos, buscando una mayor eficiencia y eficacia administrativa, así como una mejor gobernanza ambiental.

Lo anterior, por supuesto, bajo una reforma que impliquen también un mayor grado de transparencia, rendición de cuentas y robustos mecanismos de verificación de la gestión y uso de los recursos asignados.

Justamente el grado de autonomía del cual se hace referencia, es el que ostenta CORMACARENA, Corporación que tiene jurisdicción en el Departamento del Meta con una extensión de 85.635 Kilómetros cuadrados, lo que marca una clara diferencia con las demás Autoridades Ambientales objeto de análisis de este documento, que implica, en teoría, un mejor manejo y acción de sus responsabilidades ambientales.

Sin embargo y a pesar de contar con un mayor margen de acción administrativa y presupuestaria, los recursos que percibe -en lo que claramente es un desequilibrio estructural de las CAR- no son suficientes y sus capacidades en términos de recursos humanos son mínimas, aunado al grave contexto de operación en donde los funcionarios están sometidos a presiones constantes de los grupos armados quienes sistemáticamente coaccionan a los funcionarios mediante la violencia, impidiendo la realización y cumplimiento de sus actividades.

Analizando cada uno de estos elementos, se encuentra en primera instancia que los recursos financieros destinados por CORMACARENA para atender las problemáticas ambientales en el Municipio de La Macarena son pocos. Para el año 2021, y de acuerdo a cifras oficiales de la Corporación, el presupuesto total fue de COP\$ 66.891.120.846, de los cuales menos de mil millones (COP\$771.571.111) fueron destinados específicamente para dicho Municipio, el cual, tal y como se expuso en el Capítulo III del presente documento, concentra uno de los mayores focos de deforestación de todo el territorio nacional, por lo que los recursos destinados no se encuentran en sintonía con la problemática.

Por otra parte, la capacidad operativa de los funcionarios de CORMACARENA es limitada: actualmente la Corporación cuenta con 50 funcionarios de planta entre personal directivo, administrativo y técnico, de los cuales sólo 6 funcionarios tienen un perfil profesional relacionado con los asuntos forestales. En este contexto, y teniendo

en cuenta la jurisdicción territorial de CORMACARENA, cada funcionario debe cubrir un área promedio aproximada de 1 millón 200 mil hectáreas, lo que claramente expone los déficits y brechas de personal de la Entidad.

A ello, se le debe sumar, al igual que en el Departamento del Guaviare, la problemática de conectividad interna que presenta el Departamento del Meta, en lo que respecta a la movilidad entre su Capital (Villavicencio) y los focos de deforestación en el territorio, siendo el principal el del Municipio de La Macarena. De acuerdo a fuentes oficiales de CORMACARENA, un funcionario debe desplazarse 770 Km, tardándose más de 19 horas para conectar entre la sede central y el Municipio. Otros desplazamientos, se hacen muchas veces imposibles por el mal estado de las vías, las cuales, sin pavimentar, limitan la conectividad a ciertos territorios.

Si bien CORMACARENA tiene una sede en el Municipio de La Macarena, se generan constantes amenazas a la vida y la integridad de los funcionarios por parte de grupos armados que impide el acceso y trabajo en dicho territorio, y hace indispensable la presencia y acompañamiento de la Fuerza Pública que garantice el cumplimiento de las actividades de la Corporación. Este factor es tan determinante en el análisis de las capacidades de la Entidad que se debe recordar que, a finales del año 2020, el Coordinador ambiental de CORMACARENA en el Municipio de La Macarena fue asesinado por parte de disidencias de las Farc, lo que llevo a que la Corporación debiera retirar a los demás funcionarios dispuestos en el territorio, dejando un vacío institucional a causa de este hecho, pues a la fecha no se cuenta con ningún funcionario de Planta en el Municipio.

El contexto institucional descrito en términos de capacidades y operatividad de las CAR con incidencia en los Municipios de San José del Guaviare, San Vicente del Caguán y La Macarena, no sólo demuestra los déficits operativos, técnicos, financieros y de personal para el cumplimiento efectivo de su gestión ambiental, sino que dichas brechas, generan de forma indirecta una alta vulnerabilidad institucional que puede conllevar a hechos o prácticas de corrupción asociadas de forma específica a la deforestación.

En el ejercicio realizado en el año 2021 en el marco del Proyecto de Territorios Forestales Sostenibles -TEFOS- que permitió la caracterización de Riesgos de Corrupción asociados al fenómeno de la deforestación, se identificaron dos posibles riesgos de corrupción para las Corporaciones Autónomas Regionales. El primero de ellos, asociado a la posibilidad de favorecimiento para la expedición de conceptos técnicos de aprovechamiento forestal, salvoconducto otros permisos y concesiones; y el segundo, asociado al favorecimiento de expedición de trámites para aprovechamiento forestal, riesgos que claramente están latentes para la CDA, CORPOAMAZONÍA y CORMACARENA.

De acuerdo a las responsabilidades y funciones de las CAR, los Mapas de Riesgos de Corrupción tienen una relación directa con todo tipo de asuntos medioambientales, de acuerdo a los procesos institucionales. No obstante, y a excepción del Mapa de Riesgos de CORMACARENA, resulta importante señalar que dichos Mapas no contemplan de forma fáctica riesgos de corrupción asociados de forma directa a la deforestación o programas relacionados, sino a cuestiones de orden general según sus procesos misionales.

Es así como el Mapa de Riesgos de Corrupción de la Corporación de Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA- contempla en su Proceso de *Normatización y Calidad Ambiental*¹⁸ dos riesgos en particular: (i) la discrecionalidad de técnicos y profesionales que participan en el procedimiento que pueda generar dictámenes contrarios a la realidad legal y fácticas, y (ii) el tráfico de influencias, para favorecimiento en tramites ambientales (amiguismo, persona influyente).

Por su parte el Mapa de Riesgos de CORPOAMAZONÍA, en su Proceso de *Licenciamiento ambiental y apoyo a recursos naturales*¹⁹, identifica el riesgo de favorecimiento sobre una decisión ambiental en el otorgamiento de actos administrativos (licencia, autorización, concesión o certificado); mientras que en el proceso de *Control y Vigilancia de los Recursos Naturales*, identifica un Riesgo de favorecimiento para permitir tráfico ilegal local de los recursos naturales o la explotación ilegal de los recursos no renovables.

Si bien las Corporaciones pueden argumentar que la generalidad de sus procesos y amplitud de riesgos contemplados en sus Mapas incluyen o abarcan los fenómenos asociados a la deforestación, lo cierto es que un control efectivo implica contar con la especificidad debida que permita prevenir, mitigar o dar respuesta a cualquier hecho o práctica de corrupción asociado a la deforestación, haciendo claridad en sus causas, pero especialmente en los controles a realizar, los cuales muchas veces son diferenciales.

Ese es el caso del Mapa de Riesgos de CORMACARENA, quizá el mas integral en un marco comparativo de las tres Corporaciones Autónomas Regionales, el cual identifica de una manera amplia los posibles riesgos de corrupción que se pueden presentar al interior de la Corporación en dos procesos en particular, tal y como se relacionan a continuación:

1. Proceso: Gestión Ambiental (Objetivo del Proceso: *Aplicar oportuna y correctamente los instrumentos establecidos por la normatividad vigente para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y el ambiente, a través de la expedición y seguimiento de licencias, permisos, concesiones, salvoconductos, autorizaciones y demás instrumentos de control ambiental*).
Riesgo:
 - a. Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin de favorecer el otorgamiento de aprovechamiento forestal, salvoconducto otros permisos y concesiones.
2. Proceso: Gestión de la Planificación y Ordenamiento Ambiental y Territorial (Objetivo del Proceso: *Velar por la planificación y ordenación ambiental del territorio, propendiendo por el uso racional y sostenible de los recursos naturales existentes en la jurisdicción que conlleve a su aprovechamiento, conservación y preservación*).

¹⁸ El objetivo del Proceso es "Consolidar acciones de control, monitoreo, seguimiento, evaluación al igual regular el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales"

¹⁹ El objetivo del Proceso es "Emitir oportunamente, dentro de los parámetros de ley, Licencias Ambientales, Permisos, Concesiones, Autorizaciones y Certificaciones de los proyectos, obras o actividades solicitadas en el área de jurisdicción de la CORPORACIÓN, y realizar seguimiento a las otorgadas".

Riesgos:

- a. Alteración en los procesos de caracterización y priorización de familias a vincular en estrategias de incentivos a la conservación, para favorecer a un tercero interesado.
- b. Modificar el costo de oportunidad para incrementar el valor a pagar por la conservación del bosque para favorecer a un tercero interesado.
- c. Omisión de ecosistemas estratégicos que deban ser objeto de conservación en la expedición en el concepto de determinantes ambientales, incumpliendo los criterios mínimos que se deben contemplar dentro de las determinantes, para beneficio particular y de terceros.
- d. No realización de actividades de control y vigilancia y/o omisión en los reportes por parte de los servidores sobre las áreas protegidas a cargo del proceso, permitiendo que se realicen actividades ilegales o no autorizadas dentro de las áreas protegidas.

Los riesgos identificados por CORMACARENA no sólo contemplan de forma específica la posibilidad de favorecimiento en el otorgamiento de permisos o concesiones de aprovechamiento de bosques naturales -lo cual tanto la CDA como CORPOAMAZONÍA lo advierten de forma general en sus Mapas de Riesgo como posible favorecimiento de una decisión ambiental o dictámenes contrarios a la realidad legal y fácticas- si no que estipulan de forma específica Riesgos adicionales que claramente impactan en los fenómenos asociados a la deforestación, especialmente en lo que respecta los programas de Pagos por Servicios Ambientales -PSA-, en los cuales se pueden presentar vacíos en términos legales que abran la puerta a la comisión de prácticas de corrupción.

Sin embargo y a pesar de esta correcta identificación de riesgos, la capacidad para ejercer control sobre los mismos es mínima derivado de los déficits de personal y ausencia de instrumentos claros de seguimiento de las actuaciones de personal, especialmente en campo, en una situación que es común de las Corporaciones Regionales (no exclusiva de CORMACARENA) y que lleva también a cuestionarse sobre la efectividad de los Mapas de Riesgos de Corrupción dispuestos en la Ley 1474 de 2011, los cuales si bien tiene una intención loable, carecen de mecanismos o medios de seguimiento efectivos por parte de la institucionalidad de las acciones que realizan los funcionarios o servidores públicos en su cotidianidad, más aún teniendo en cuenta los problemas estructurales en términos de personal y recursos técnicos.

Lo anterior, implica la urgente necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de las CAR bajo una reestructuración administrativa de las mismas, que incluya los propios procedimientos establecidos para la obtención de los ingresos y financiación, y la adopción de acciones de prevención y lucha contra la corrupción, que tenga en cuenta los diferentes riesgos de corrupción que pueden materializarse al interior de las Corporaciones, especialmente los relativas al sector forestal.

3.2.3 Órganos de Investigación y Judicialización

Las Fiscalías como entes de investigación y judicialización, tienen como función general el brindar una cumplida y eficaz administración de justicia. Las Direcciones Seccionales, de acuerdo al Decreto Ley 016 de 2014, modificado por el Decreto Ley 898 de 2017,

determina entre sus funciones principales la de asegurar el ejercicio eficiente y coherente de la acción penal, además de dirigir, coordinar, controlar y evaluar el desarrollo de la función investigativa y acusatoria.

Bajo dicha responsabilidad, y teniendo en cuenta el contexto ambiental en los Municipios de San José del Guaviare, San Vicente del Caguán y La Macarena, las Fiscalías de Guaviare, Caquetá y Meta, respectivamente, cumplen un rol fundamental en el ejercicio de la acción penal e investigativa frente a las estructuras criminales, grupos delictivos o individuos particulares que fomenten la deforestación en dichos territorios.

Si bien para este documento no fue posible evaluar la operatividad de las Unidades de Fiscalía en los Municipios de San José del Guaviare, San Vicente del Caguán y La Macarena, la relevancia de las mismas en la lucha contra los delitos ambientales amerita realizar un análisis general sobre sus capacidades y déficits institucionales, más aún teniendo en cuenta la Ley 2111 de 2021 sancionada en el Gobierno del Presidente Iván Duque sobre Delitos Ambientales, mediante la cual se fortalece la Fiscalía General de la Nación en la materia, creando dos instancias estratégicas que sin duda fortalecen la gobernabilidad ambiental en Colombia.

En primer lugar, la Ley 2111 de 2021 crea la Dirección Especializada para los Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, adscrita a la Delegada contra la Criminalidad Organizada, que tendrá como función principal la investigación y judicialización de los delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente y las demás conductas delictivas conexas o relacionadas (Artículo 9, Ley 2111 de 2021). A dicha Dirección se le asigna un total de 135 Funcionarios entre el Director Nacional, Fiscales Delegados ante Tribunales, Jueces Penales y de Circuito, y Jueces Municipales, así como funcionarios de apoyo profesional, técnico y administrativo.

Adicionalmente, la Ley modifica la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General dispuesta en el Decreto Ley 016 de 2014, y crea la Dirección de Apoyo Territorial adscrita a la Delegada para la Seguridad Ciudadana, que tendrá como función principal liderar la estrategia de apoyo regional de la Fiscalía General de la Nación, con miras a aumentar la presencia efectiva de la Entidad en territorios apartados o de difícil acceso (Artículo 7, Ley 2111 de 2021), y en aquellas zonas afectadas por fenómenos criminales de alto impacto y por la presencia de grupos armados organizados.

Esta última Dirección, resulta de la mayor importancia en caso que la Fiscalía priorice los fenómenos asociados a la deforestación, los cuales se presentan de forma evidente en territorios de difícil acceso y en donde muchas veces, por las condiciones de los mismos, no se cuenta con presencia permanente de la Fiscalía, por lo que la Dirección de Apoyo Territorial estaría en la facultad de iniciar investigaciones y atender actos urgentes, conformar grupos especializados de investigadores y analistas, y de forma prioritaria, designar fiscales itinerantes, lo cual, justamente, es una de las mayores críticas y solicitudes que se encuentra en los territorios, en donde la Institucionalidad de los Municipios de San José del Guaviare, San Vicente del Caguán y La Macarena, reclaman la presencia permanente de Fiscales especializados en la lucha contra la deforestación y delitos ambientales, que permita enfrentar de forma efectiva, pero

sobre todo rápida, las acciones ilegales, y alcanzar la judicialización de los responsables.

En este marco, la Dirección de Apoyo Territorial, junto con la Dirección Especializada para los Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, es un avance de la mayor relevancia en el fortalecimiento de las capacidades de la Fiscalía, pero también en la propia lucha contra la deforestación en Colombia.

Sin embargo, y a la espera de la operatividad fáctica de estas dos Direcciones, se debe evaluar en una etapa posterior si los recursos humanos, técnicos y financieros que se le asigne, corresponden a la importancia de las mismas, pero sobre todo, si tiene la capacidad de llegar a las zonas afectadas mayormente por la deforestación con el fin de actuar en términos investigativos y judicialización de los responsables.

Aquella institucionalidad, además, debe complementarse con la Unidad contra la Deforestación y el Medio Ambiente anunciada en septiembre del año 2021 por el Fiscal General de la Nación, en el marco de la firma de un Memorando de Entendimiento con USAID que permitiría fortalecer la capacidad institucional en la investigación y judicialización de los responsables de crímenes ambientales.²⁰

Dicha Unidad, según fue anunciado en su momento, funcionaría de manera itinerante desde San José del Guaviare, territorio estratégico para la lucha contra la deforestación y delitos asociados al medio ambiente; sin embargo y a la fecha de realización de este documento, no existe información fáctica sobre la operatividad de la precitada Unidad y la colaboración de USAID para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la Fiscalía en el particular que permita realizar un análisis de la misma.

3.2.4 Órganos Operativos (Fuerza Pública)

Finalmente y considerando la institucionalidad con competencia operativa, de forma inicial se debe hacer mención a la denominada “Campaña Artemisa” lanzada por el Gobierno del Presidente Iván Duque en el año 2019, y la cual tenía como objetivo *“brindar apoyo a las autoridades ambientales y administrativas, con el fin de preservar y defender la biodiversidad y medio ambiente en las áreas de reserva forestal, áreas protegidas y 59 Parques Nacionales Naturales, como activos estratégicos primordiales y prevalentes de la Nación, para contrarrestar los delitos ambientales en el ámbito regional y local”* (Ministerio de Defensa Nacional, 2022).

Artemisa, respondió a la gravedad de la problemática ambiental en Colombia y la necesidad de hacer uso de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional para enfrentar los graves fenómenos asociados al medio ambiente, por lo que el Gobierno de entonces dispuso más de 22 mil hombres para resguardar las áreas protegidas del territorio nacional, incluyendo 10 batallones de alta montaña, una brigada contra el narcotráfico, una brigada contra la minería ilegal, así como unidades de guardacostas, infantería de marina y efectivos de la Policía Nacional.

²⁰ Para mayor información ver: “Fiscalía creará la unidad contra la deforestación y crímenes ambientales”. 22 de septiembre de 2021. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-creara-la-unidad-contra-la-deforestacion-y-crimes-ambientales/>

Informes del Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Defensa Nacional, señalan, con corte a enero de 2022, que la Campaña logró, como resultado de mayor nivel estratégico, la recuperación de 21.480 hectáreas de bosque en diferentes regiones del país, lo que podría avalar la efectividad de la estrategia militar. No obstante de ello, existen diversas críticas, no sólo a la Campaña en términos de efectividad de la operación militar, sino a la propia utilización de las Fuerzas Militares para enfrentar los delitos asociados al medio ambiente.

Respecto a este último elemento, como punto de inicio de reflexión sobre los cuestionamiento que se tiene sobre la Campaña Artemisa, no se encuentra una base de discusión técnica toda vez que la participación de las Fuerzas Militares de Colombia en asuntos relacionados con el medioambiente esta plasmada en la Ley 99 de 1993, la cual determina que éstas *"velaran en todo el territorio nacional por la protección y defensa del medio ambiente y los recursos naturales renovables y por el cumplimiento de las normas dictadas con el fin de proteger el patrimonio natural de la nación, como elemento integrante de la soberanía nacional"* (Artículo 103, Ley 99 de 1993).

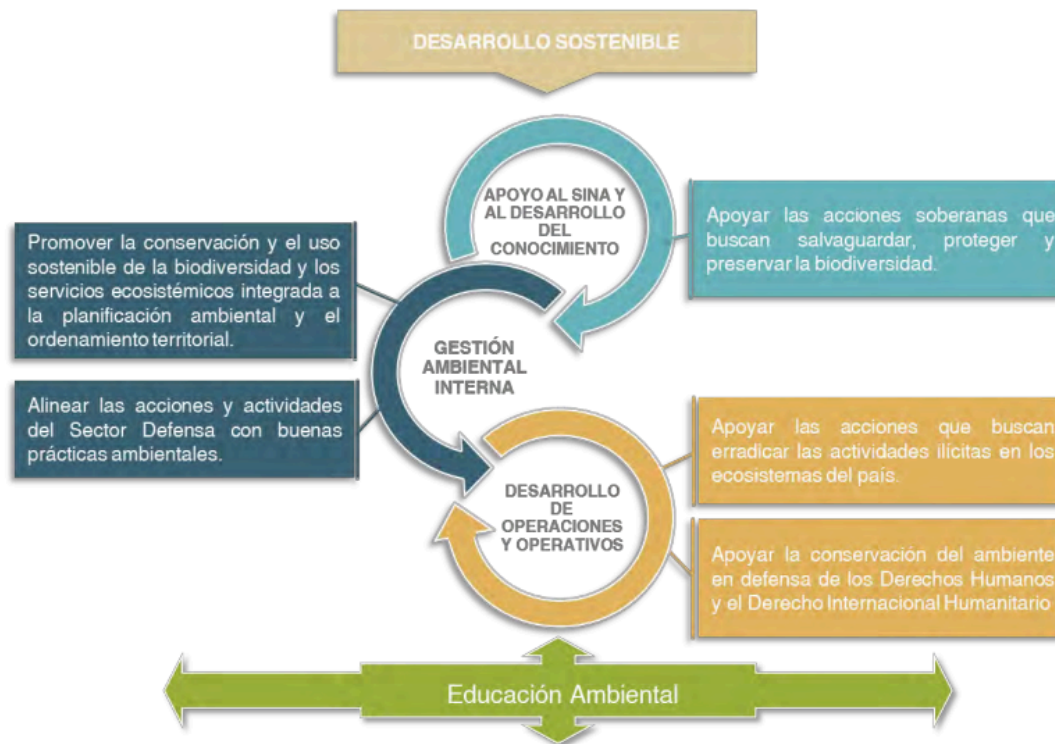
De igual forma, la precitada Ley, en su Artículo 101, crea el Cuerpo Especializado de Policía Ambiental y de los Recursos Naturales, el cual tendrá como objetivo *"prestar apoyo a las autoridades ambientales, a los entes territoriales y a la comunidad, en la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y en las funciones y acciones de control y vigilancia previstas por la ley", con prioridad en "las zonas de reserva, parques nacionales y en las áreas de especial importancia ecosistémica y colaborará en las tareas educativas, promocionales y de prevención para el buen cuidado y respeto de la naturaleza"*.

A partir de dicho marco legal, la Fuerza Pública ha cumplido un papel estratégico en la defensa del medio ambiente en Colombia, hasta el punto que de forma reciente (año 2018), se expidió la Política Ambiental del Sector Defensa, la cual, bajo seis (6) lineamientos específicos, busca impulsar acciones que contribuyan al fortalecimiento de las capacidades de la Fuerza Pública para cumplir con sus obligaciones en el marco ambiental, y realizar operaciones contra las actividades que atentan contra el entorno natural, la biodiversidad, los ecosistemas estratégicos y los macroecosistemas (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, p. 5)

En avance de dicho marco de Política Pública, bajo la Política de Seguridad y Defensa del Gobierno del Presidente Iván Duque, se anunció en el año 2020 la creación de la Fuerza de Tarea de Protección Ambiental en donde integrantes de la Fuerzas Militares y la Policía Nacional defenderían la biodiversidad y el medio ambiente, como activos estratégicos de la Nación siendo este el marco institucional y político en donde se desarrolló la Campaña Artemisa.

El citado marco legal, institucional y de Política Pública demuestra claramente como las Fuerzas Militares, en su evolución doctrinaria y conforme al avance de las amenazas a los Estados, no sólo deben tener la capacidad de ejecutar operaciones cinéticas, sino no cinéticas (operaciones que no llevan implícito el uso de la fuerza), sobrepasando sus funciones tradicionales como apoyo a las necesidades estratégicas de la Nación, por lo que el involucramiento de las Fuerzas Militares en la lucha contra la deforestación no resulta un tema de discusión técnico y objeto de debate para este documento.

Figura 7. Estructura de la Política Ambiental del Sector Defensa (2018)



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. Política Ambiental del Sector Defensa. 2018, p. 19.

Caso contrario las críticas sobre la efectividad de las operaciones que ejecutan las Fuerzas Militares en materia ambiental, y especialmente la eficacia de la Campaña Artemisa, lo cual si resulta importante considerar en el objeto de estudiar las capacidades institucionales de la Fuerza Pública en la lucha contra la deforestación.

En este marco y más allá de los resultados en términos de recuperación de hectáreas de bosque, capturas y material inhabilitado logrados en el marco de la Campaña Artemisa, una de las grandes críticas por parte de la Institucionalidad en los Municipios de San José del Guaviare, San Vicente del Caguán y La Macarena, es que la Campaña, si bien era necesaria en términos operativos pero especialmente discursivos para mostrar la “fortaleza” del Estado bajo el mensaje de prevenir y sancionar la deforestación en áreas protegidas, pareciera no haber respondido a un marco estratégico de largo plazo, con capacidad de salvaguardar de forma permanente los principales ecosistemas del país (presencia militar disuasoria y de control), y en donde sus resultados fueron de poco impacto estratégico, especialmente en la desarticulación de organizaciones criminales y afectación a los motores causantes de la deforestación.

Entre los cuestionamientos que en los territorios se le hace a Artemisa, se encuentra la falta de claridad en los criterios de los lugares o polígonos en los cuales se intervino militarmente, y las bajas o nulas articulaciones que se realizaban, previo a los operativos, con las autoridades ambientales o las mismas instancias de coordinación departamental. A ello se suma la problemática social que trajeron algunas operaciones

en ciertos territorios, la cual argumenta la institucionalidad, obedeció a un desconocimiento por parte de las Fuerzas Militares de los motores o causantes integrales de la deforestación, o de la existencia de una visión única y parcializada de las mismas, desde un enfoque de seguridad.

Y es que de acuerdo a las entrevistas sostenidas en los territorios, si bien las causas principales de la deforestación corresponde al acaparamiento de tierras por personas con altas capacidades económicas, por lo general ajenas a las comunidades rurales asentadas en los territorios con fines de cultivos ilícitos o ganadería extensiva, no se puede desconocer la presencia de comunidades arraigadas en áreas protegidas y áreas para preservación y de recuperación para la preservación, con altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en donde se requiere otro tipo de acciones, que traspasen el componente militar.

Justamente este tipo de cuestionamientos parecen llevar a un cambio o el propio fin de la Operación Artemisa ante la llegada del Gobierno del electo Presidente Gustavo Petro quien en este tipo de asuntos ha expresado una visión completamente disímil.

Aunque en el momento de estructuración de este documento no se tenía un marco claro de la estrategia del nuevo Gobierno Nacional en la lucha contra la deforestación, la designada Ministra de Ambiente, Susana Muhamad, dejó entrever en una entrevista del pasado 05 de agosto de 2022 el futuro que podría tener Artemisa cuando expresó que *"cambia el enfoque (en la lucha contra la deforestación) que pasa de la militarización al proceso de conservación ambiental y a buscar concertaciones sociales, en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz en esas zonas de fronteras y de confrontación, para que el Estado en conjunto, no solo el Ministerio de Ambiente, genere garantías sociales y económicas a los campesinos"* (El Espectador, 2022).

No obstante el propio Presidente Petro, en una intervención el 18 de agosto desde Leticia (Amazonas), le solicitó públicamente a las Fuerzas Militares proteger la selva amazónica cuando señaló, *"A la cúpula militar aquí presente, a las Fuerzas todas, tanto del Ejército como de la Fuerza Aérea, la Armada y la Policía, les voy a dar una orden: salvar la selva amazónica porque es un asunto de seguridad nacional y de seguridad humana"* (Presidencia de la República, 2022), lo que deja entrever que la Fuerza Pública seguirá teniendo responsabilidades en la lucha contra la deforestación, aunque el enfoque con que venían actuando en el marco de la Operación Artemisa pueda cambiar.

En este marco resulta importante para el objeto de este Documento exponer unas reflexiones generales sobre las capacidades de la Fuerza Pública en los Departamentos de Guaviare, Caquetá y Meta, que permita contar con insumos sobre sus capacidades técnicas, humanas y de recursos para enfrentar la deforestación, y con ello las capacidades para prevenir y mitigar riesgos de corrupción asociados a la temática.

Sobre el particular, lo primero que hay que señalar es que en el último cuatrienio se han fortalecido las capacidades humanas y de profesionalización del personal del Ejército Nacional; es así como desde el 2018 dicha fuerza cuenta con 56 oficiales especializados en asuntos ambientales, 280 gestores ambientales, y se han capacitado a más de 7 mil soldados en servicio ambiental; lo anterior sin olvidar que de acuerdo al

Artículo 16 de la Ley 1861 de 2017 *“por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reserva y movilización”*, un mínimo del 10% del personal incorporado por cada contingente de la Fuerza Pública debe prestar un servicio ambiental, lo que determina, por lo menos desde un punto de vista formal, que en su papel estratégico para la defensa del medio ambiente, la Fuerza Pública cuenta con cierto personal capacitado para desarrollar esta labor, reconociendo también que ante la magnitud de la problemática y diferentes focos de deforestación, dicho personal puede resultar insuficiente.

Ahora bien, de acuerdo a los hallazgos obtenidos en las diferentes visitas y encuentros institucionales realizados en territorio para la construcción del presente documento, se encuentra que más allá de las capacidades humanas, y hasta técnicas que puedan presentar las Fuerzas Militares para la lucha contra la deforestación y cualquier delito asociado al medio ambiente, las dificultades se encuentran en las diferentes tareas y/o responsabilidades que tienen en la lucha contra las diferentes amenazas a la Seguridad Nacional, entre ellas el Narcotráfico, el Crimen Organizado y los diferentes Grupos Armados al margen de la Ley que operan especialmente en los Departamentos de Guaviare, Caquetá y Meta y que resultan siendo elementos de mayor prioridad en la defensa de la institucionalidad y población, así como el mantenimiento del orden público.

En este marco, el componente de hombres destinados para la Campaña Artemisa no sólo debió operar en un difícil contexto de seguridad ante la presencia de estructuras criminales, sino de diversas problemáticas de los territorios, como la propia condición geográfica, que hace muchos lugares inaccesibles o de difícil movilización; elementos que claramente pueden conllevar a un mayor riesgo de hechos o prácticas de corrupción en el desarrollo de las operaciones, ante la falta de controles directos por parte de otras agencias del Estado o la propia discrecionalidad de los funcionarios.

Bajo este contexto son desconocidos los tipos de controles a las operaciones y actuaciones que en el marco de la Campaña Artemisa desarrollaron las Fuerzas Militares, más allá de los posibles informes de operación y los marcos reglamentarios y éticos de actuación, así como operacionales que deben cumplir siempre las Fuerzas Militares en cada una de sus actividades. De hecho, el Mapa de Riesgos de Corrupción del Ejército Nacional, como principal actor de la Campaña Artemisa, no contempla ningún Riesgo específico asociado a dichas operaciones o relacionadas con asuntos de la lucha contra la deforestación y delitos asociados al Medio Ambiente.

Ahora bien, haciendo un análisis particular de la Policía Nacional, de acuerdo al Decreto 113 de enero del 2022 *“por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional”*, la Dirección de Carabineros y Protección Ambiental es la Dependencia responsable de *“planificar, dirigir, desarrollar, supervisar y evaluar las actividades de prevención y control de los delitos relacionados con el ambiente y los recursos naturales”* (Artículo 13).

Entre las funciones más relevantes de la Dirección, se encuentra la construcción de estrategias para la prevención y control de los delitos ambientales y conexos; la generación de alianzas estratégicas de cooperación con otras instituciones que tengan como misión o actividades la protección ambiental; y el apoyo a las

autoridades ambientales en el control del tráfico ilegal de recursos renovables y no renovables.

Una evaluación de las capacidades de la Dirección de Carabineros y Protección Ambiental de la Policía en los tres municipios objeto de estudio, da cuenta de un complejo contexto de operación por la particularidad ya descrita de los territorios, acompañado de una serie de déficits de personal y limitadas capacidades (medios) técnicas y operativas. Una de las principales dificultades, recae en que los grupos dispuestos por la Policía en los Municipios se encuentran alejados de los focos de deforestación, y el desplazamiento permanente hacia estos se complejiza ante la falta de recursos técnicos y de operación, que muchas veces se agrava por la compleja situación de orden público derivada de la presencia de grupos criminales.

Aunado a ello, y ante la alta rotación del personal que se presenta en la Institución de acuerdo a las necesidades del servicio, muchas veces no se cuenta con personal suficiente, capacitado o conocedor de la problemática ambiental y de la propia normatividad en la lucha contra la deforestación y los delitos ambientales, siendo la capacitación permanente en asuntos técnicos y legales, una de las necesidades más relevantes que se pueden observar en los territorios.

Otro aspecto a resaltar, se enfoca en la investigación criminal que se realiza frente a las problemáticas ambientales desde el ente policial. Si bien se cuenta con personal destinado a esta función en particular, la observación directa realizada en el territorio permite concluir, basado en las entrevistas realizadas, que dichas investigaciones no se concentran muchas veces en las áreas rurales focos de la deforestación, sino en el ámbito urbano en donde es más fácil la operatividad y labores de la fuerza policial y grupos de investigación, llevando a la necesidad de ampliar el espectro territorial, llegando a los puntos neurálgicos de las problemáticas en los Departamentos de Caquetá; Guaviare y Meta.

En el marco de esta gestión ambiental, y en una clara correlación, las capacidades para la prevención y mitigación de casos de corrupción asociados a la deforestación son mínimos, partiendo del hecho de que no existe un reconocimiento del vínculo existente entre estos delitos (corrupción/deforestación), por lo que la Institución no contempla ningún tipo de controles de forma específica a la ocurrencia de hechos o prácticas de corrupción asociadas a la deforestación, más allá, en términos generales y tal y como lo hace el Ejército Nacional, de la necesidad de que el personal actúe siempre bajo indelebles marcos de legalidad, ética y apego a los manuales operacionales.

4. Análisis Instrumento de Recolección de Información (Encuesta) sobre la situación de corrupción asociada a deforestación y las capacidades Institucionales en los Municipios de San José del Guaviare (Guaviare); San Vicente del Caguán (Caquetá) y La Macarena (Meta).

De acuerdo a la metodología planteada para la construcción del presente Diagnóstico, en el marco de las *visitas in situ* realizadas a los Departamentos de Guaviare, Caquetá y Meta, junto con las entrevistas semi-estructuradas y no estructuradas, se aplicó a la Institucionalidad de dichos territorios una Encuesta como Instrumento de recolección de Información que permitiera conocer la *percepción* de funcionarios/servidores públicos sobre la corrupción asociada a la deforestación y sus consideraciones (personales) sobre las fortalezas, brechas y déficits institucionales.

Por la sensibilidad de la temática objeto de estudio (corrupción/deforestación), la Encuesta fue aplicada de forma anónima con el fin de contar con información personalizada con cierto grado de confiabilidad (*apreciaciones, visiones, posiciones*), la cual arrojó los siguientes resultados:

4.1 Alcance e interrogantes del Instrumento de Recolección de Información.

El Instrumento de Recolección de Información se aplicó a la Institucionalidad presente en las capitales de los Departamentos de Guaviare (San José), Caquetá (Florencia) y Meta (Villavicencio) con el fin de lograr un mayor alcance, y teniendo en cuenta que en ciertos territorios (San Vicente del Caguán y La Macarena), bien sea por asuntos de seguridad o capacidades (como se evidencio en los Capítulos anteriores), no se cuenta con Institucionalidad relevante que permita abordar y obtener información estratégica respecto a la relación corrupción/deforestación.

En este marco, se alcanzó un total de 35 funcionarios públicos (Encuestas aplicadas) en los tres Departamentos objeto de estudio; del total (100%) de las Encuestas, 13 de ellas corresponden a la Institucionalidad de Caquetá; 11 al Departamento del Meta, y 11 al Departamento de Guaviare. Sobre el particular es importante mencionar que el Instrumento de Recolección de Información no tenía como fin alcanzar un amplio espectro de funcionarios, sino recoger información particular de los servidores públicos que directamente, por su rol y funciones misionales, fueran responsables de la lucha contra la deforestación y la defensa ambiental del territorio, tanto a alto nivel (toma de decisiones estratégicas), como personal técnico de carácter operativo.²¹

²¹ La Encuesta fue aplicada a funcionarios de las siguientes Instituciones: Policía Departamento Caquetá; Policía Departamento Guaviare; Policía Departamento Meta; Décima Segunda Brigada del Ejército Nacional; Séptima Brigada del Ejército Nacional; Procuraduría Regional Caquetá; Gobernación de Caquetá; Gobernación del Guaviare; Gobernación del Meta; Alcaldía Municipal de San José del Guaviare; Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía; Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico; Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de manejo Especial La Macarena.

La Encuesta se estructuró a partir de trece (13) interrogantes, los cuales se exponen a continuación:

No.	Pregunta	Opciones Respuesta
1	De acuerdo al contexto social, económico, político y de seguridad del territorio, ¿qué tan probable considera la materialización de un hecho o práctica de corrupción asociado a la deforestación en el territorio?	Muy probable ____ Probable ____ Poco Probable ____ Improbable ____
2	En una escala del 1 (menor incidencia) al 5 (mayor incidencia) ¿cuáles considera pueden ser las causas o factores que posibiliten la corrupción asociada a la deforestación en el territorio?	Debilidad de capacidades de las Instituciones ____ Condiciones socioeconómicas del Territorio ____ Cultura de ilegalidad por parte de los funcionarios en el Territorio ____ Nexo o asociación de los funcionarios públicos con organizaciones criminales ____ Constreñimiento o coacción de los funcionarios de la Institución por parte de organizaciones criminales ____
3	De las siguientes variables socioeconómicas, institucionales, políticas y culturales ¿Cuáles considera Usted pueden tener relación con hechos o prácticas de corrupción asociadas a la deforestación en el Territorio?	A. Déficits de Capacidades Institucionales. No hay relación con hechos de corrupción ____ Hay una relación, pero la misma no es determinante ____ Tiene una relación directa con hechos de corrupción ____ B. Aceptación o tolerancia de actividades ilícitas o criminales. C. Vínculos con las Organizaciones Criminales. D. Cultura de ilegalidad en los funcionarios. E. Conductas clientelistas, incluyendo presiones de orden político y/o favoritismo.
4	De acuerdo al contexto social, económico, político y de seguridad del Territorio y el rol misional que cumple cada Entidad en la prevención y lucha contra la deforestación, ¿qué tan vulnerable considera Usted pueden ser las siguientes instituciones a hechos o prácticas de corrupción asociadas a la deforestación?	A. Gobernación Muy Vulnerable ____ Vulnerable ____ Poco Vulnerable ____ No es Vulnerable ____ B. Alcaldía Municipal

		C. Corporación Autónoma Regional con injerencia en el Territorio D. Fiscalía Seccional E. Procuraduría Regional F. Unidad de Policía G. Unidad del Ejército Nacional
5	De acuerdo a la Misionalidad de la Entidad que representa ¿qué tan probable considera que se pueda presentar un hecho o práctica de corrupción <u>al interior de su Entidad</u> , asociado a la deforestación?	Muy probable ____ Probable ____ Poco Probable ____ Improbable ____
6	En una escala del 1 (menor incidencia) al 5 (mayor incidencia) y de acuerdo al rol misional de la Entidad que representa ¿cuáles considera pueden ser las causas o factores que, en cierto caso, posibiliten la corrupción asociada a la deforestación <u>al interior de su Entidad</u> ?	Debilidad de capacidades de la Institución (Ausencia de mecanismos internos para prevenir y o detectar prácticas de corrupción) ____ Bajos niveles salariales y/o ausencia de incentivos laborales ____ Cultura de ilegalidad por parte de los funcionarios ____ Nexo o asociación de los funcionarios públicos con organizaciones criminales ____ Constreñimiento o coacción de los funcionarios de la Institución por parte de organizaciones criminales ____
7	¿Cuáles considera son las tres (3) principales <u>fortalezas</u> que tienen <u>las Instituciones en el Territorio</u> (apreciación general) en cuanto a sus capacidades para prevenir y mitigar cualquier hecho o práctica de Corrupción asociado a la deforestación?	Capacidades Legales (Robusta normatividad para prevenir y enfrentar la corrupción asociada a la deforestación) ____ Capacidades Administrativas (Robustos Mecanismos de Control Interno para prevenir y enfrentar la corrupción asociada a la deforestación) ____ Capacidades Humanas (Personal capacitado y con alta cultura de legalidad) ____ Capacidades de Investigación y Judicialización (Robusta acción por parte de entes de investigación y judicialización para prevenir y enfrentar la corrupción) ____ Capacidades Operativas (Robusta acción de Fuerza Pública contra estructuras criminales asociadas a la

		deforestación, que impiden la incidencia de éstas en la gestión pública ambiental) ____
8	¿Cuáles considera son las tres (3) principales <u>debilidades</u> que tienen <i>las Instituciones en el Territorio</i> (apreciación general) en cuanto a sus capacidades para prevenir y mitigar cualquier Riesgo de Corrupción asociado a la deforestación?	Déficits Legales (Falta de normatividad para prevenir y enfrentar la corrupción asociada a la deforestación) ____ Déficits Administrativos (Falta de Mecanismos de Control Interno para prevenir y enfrentar la corrupción asociada a la deforestación) ____ Déficits Humanos (Falta de Personal capacitado y alta cultura de ilegalidad) ____ Déficits en capacidades de Investigación y Judicialización (Déficits de acción por parte de entes de investigación y judicialización en materia de prevención y lucha contra la corrupción) ____ Déficits de Capacidades Operativas (Déficits de acción de la Fuerza Pública para enfrentar las estructuras criminales asociadas a la deforestación) ____
9	¿Cuáles considera son las tres (3) principales <u>fortalezas</u> que tiene la <u>Entidad</u> que representa (apreciación particular) en cuanto a su capacidad institucional para prevenir y mitigar cualquier Riesgo de Corrupción asociado a la deforestación?	Capacidades Legales (Robusta normatividad para prevenir y enfrentar la corrupción asociada a la deforestación) ____ Capacidades Administrativas (Robustos Mecanismos de Control Interno para prevenir y enfrentar la corrupción asociada a la deforestación) ____ Capacidades Humanas (Personal capacitado y con alta cultura de legalidad) ____ Capacidades de Investigación y Judicialización (Robusta acción por parte de entes de investigación y judicialización para prevenir y enfrentar la corrupción) ____ Capacidades Operativas (Robusta acción de Fuerza Pública contra estructuras criminales asociadas a la deforestación, que impiden la incidencia de éstas en la gestión pública ambiental) ____
10	¿Cuáles considera son las tres (3) principales <u>debilidades</u> que tiene la <u>Entidad</u> que representa (apreciación particular) en	Déficits Legales (Falta de normatividad para prevenir y

	cuanto a su capacidad institucional para prevenir y mitigar cualquier Riesgo de Corrupción asociado a la deforestación?	enfrentar la corrupción asociada a la deforestación) ____ Déficits Administrativos (Falta de Mecanismos de Control Interno para prevenir y enfrentar la corrupción asociada a la deforestación) ____ Déficits Humanos (Falta de Personal capacitado y alta cultura de ilegalidad) ____ Déficits en capacidades de Investigación y Judicialización (Déficits de acción por parte de entes de investigación y judicialización en materia de prevención y lucha contra la corrupción) ____ Déficits de Capacidades Operativas (Déficits de acción de la Fuerza Pública para enfrentar las estructuras criminales asociadas a la deforestación) ____
11	Para la Entidad que representa, ¿el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las <u>Instituciones en el Territorio</u> (apreciación general) para prevenir los Riesgos de Corrupción asociados a la deforestación <u>debería estar dirigido a?</u> (señale únicamente tres):	Fortalecer los Mecanismos de Control Interno de las Instituciones ____ Fortalecer la normatividad y mecanismos de lucha contra la corrupción de los entes territoriales ____ Fortalecer las capacidades de Investigación y Judicialización por parte de las Agencias competentes ____ Fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional de las Entidades de Control en los territorios para prevenir posibles hechos de corrupción ____ Fortalecer la Cultura de Legalidad en los Funcionarios Públicos ____ Fortalecer los Mecanismos de veeduría por parte de la Sociedad Civil ____
12	¿Tiene conocimiento si su Entidad cuenta con procedimientos estándar definidos para prevenir y mitigar cualquier tipo de Riesgo de corrupción asociado a la deforestación?	Si ____ No ____ En caso de responder afirmativamente, describa de forma general el o los procedimientos con que cuenta la Entidad.
13	De acuerdo al rol misional de la Entidad que representa, ¿cuáles considera Usted son las necesidades institucionales	(Pregunta con tipo de respuesta abierta)

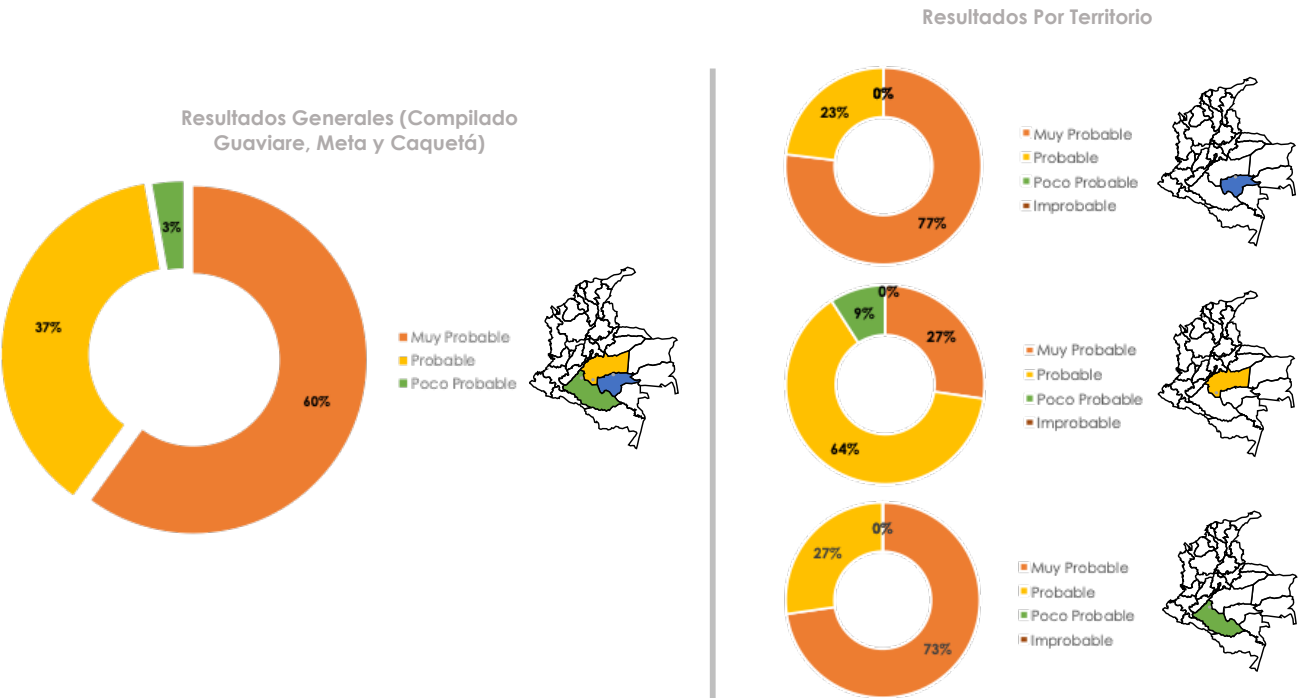
	que hoy en día requieren ser fortalecidas para prevenir, mitigar y dar respuesta a cualquier hecho o práctica de corrupción asociadas al fenómeno de deforestación?	
--	---	--

4.2 Resultados y análisis del Instrumento de Recolección de Información.

El primer interrogante dispuesto en la Encuesta, tenía como objetivo indagar sobre la percepción que los servidores públicos en los Departamentos de Caquetá, Guaviare y Meta tienen sobre el riesgo de materialización u ocurrencia de un hecho de corrupción asociado a la deforestación, de acuerdo al contexto socioeconómico, político y de seguridad de cada uno de los territorios, siendo éste contexto (externo), tal y como se logró evidenciar en el Capítulo 3, un elemento esencial en el momento de realizar un análisis de vulnerabilidad y exposición del territorio al surgimiento y desarrollo de redes de poder que fomenten la corrupción.

Bajo este marco, se encuentra que el 60% de los servidores públicos encuestados consideran que es *muy probable* la materialización de un hecho o práctica de corrupción asociado a la deforestación en el territorio; el 37% señala que es *probable*, mientras que un 3% considera que es *poco probable*, lo que en términos absolutos, indica que casi la totalidad de los servidores públicos en los Departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare estiman que existen altas posibilidad de la comisión de un hecho o práctica de corrupción asociadas a la deforestación.

Figura 8. Probabilidad de materialización de un hecho o práctica de corrupción asociado a la deforestación en el territorio (Departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare)



Fuente: Elaboración propia

No obstante, los resultados por Departamento presentan algunas leves variaciones; por ejemplo, Caquetá es el Departamento con mayor porcentaje en que los funcionarios consideran que es *muy probable* la materialización de un hecho o práctica de corrupción (77%), mientras que, en Meta, sólo el 27% estima dicha alta probabilidad. De hecho y tal y como se observa en la Figura 8, Meta es el único Departamento en que los funcionarios consideran que es *poco probable* la ocurrencia de un hecho de corrupción (9%).

Lo anterior obedece a dos cuestiones particulares a tener en cuenta: por un lado, algunos funcionarios estiman que las Instituciones cuentan con robustos mecanismos para prevenir cualquier riesgo de corrupción (*sobre lo cual el presente Diagnóstico demostró que existen diversas brechas y déficits*), y por otro lado, siendo este el elemento que más llama la atención, no consideran que puede existir una relación entre corrupción y deforestación, lo que determina la importancia de sensibilizar a la institucionalidad sobre los riesgos de corrupción asociados a la deforestación existentes, de hecho por cada motor de deforestación, y con ello la necesidad de contar con mecanismos robustos de análisis, seguimiento y control.

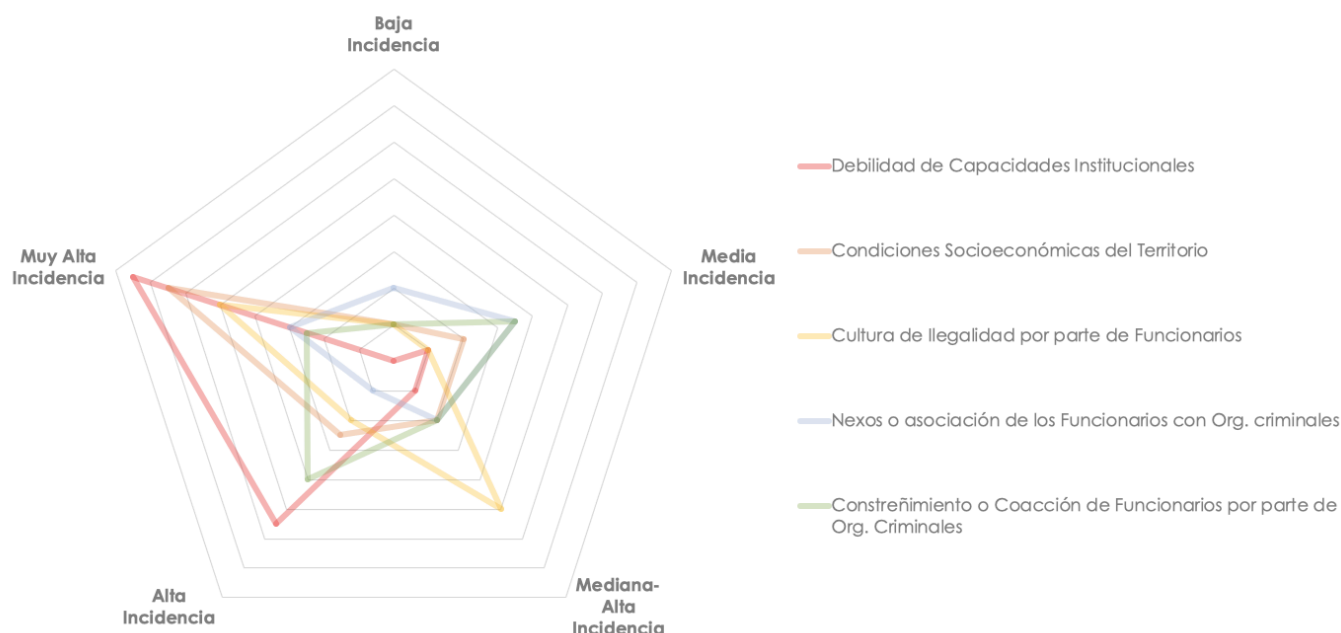
Ahora bien, a partir de estas consideraciones, el segundo interrogante de la Encuesta estaba provisto para indagar sobre las causas o factores habilitantes que los servidores públicos consideran pueden facilitar la corrupción asociada a la deforestación en cada uno de los Departamentos.

Con el fin de delimitar una serie de elementos concretos que permitieran un mejor análisis cuantitativo y cualitativo, las causas o factores habilitantes de la corrupción asociada a la deforestación fueron centralizadas en cinco (5) variables: (i) Debilidad de las Capacidades Institucionales; (ii) Condiciones Socioeconómicas del Territorio; (iii) Cultura de Ilegalidad; (iv) Nexos con organizaciones criminales, y (v) Confinamiento por parte de organizaciones criminales.

Así las cosas, se utilizó un rango de variables de incidencia (*Muy alta; alta; mediana-alta; media, y baja incidencia*), en donde una variable o percepción en donde muchos funcionarios hayan tenido coincidencia se considera *muy alta*; mientras que una variable o percepción donde se haya presentado una menor coincidencia, pero que fueron expresados por algunos funcionarios, se considera de *baja incidencia*.

En este marco, y tal y como se observa en la Figura 9, para los funcionarios/servidores públicos encuestados, la debilidad de las capacidades institucionales es la variable con mayor incidencia (*muy alta y alta*), como causa o factor que habilita la corrupción asociada a la deforestación, seguida por las condiciones socioeconómicas del territorio, lo que expone como tanto el ambiente micro-institucional, como el contexto externo (variables exógenas) que rodean a los territorios, pueden contribuir al surgimiento de prácticas de corrupción, lo que determina que una Estrategia integral para mitigar y prevenir hechos de corrupción asociados a la deforestación, no sólo implica el fortalecimiento de las capacidades internas de las entidades con competencia en el tema, sino cambios estructurales en los propios territorios en donde la falta de oportunidades económicas, no sea un factor que conduzca a la sociedad a facilitar la corrupción por alcanzar cierto nivel económico o suplir necesidades.

Figura 9. Causas o Factores que posibiliten la Corrupción asociada a la Deforestación en el territorio (Departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare)



Fuente: Elaboración propia

Este último elemento está directamente relacionado con la Cultura de Legalidad, la cual, y de acuerdo a la Encuesta, es una variable en donde la percepción de los funcionarios la ubica entre *alta incidencia* y de *mediana-alta incidencia* (mayor énfasis), lo que implica revisar también los “incentivos” y la “actitud” de los servidores públicos, (lo que Cressey llamó como *Poder y Racionalización en su Teoría del Triángulo del Fraude*) en donde necesidades económicas, junto con incentivos económicos como resultado de un hecho de corrupción, y bajos niveles de cultura de legalidad, se convierten en el escenario perfecto para el surgimiento de cualquier práctica de corrupción que permita o fomente la deforestación.

En esta “ecuación”, llama la atención como y a pesar del contexto de seguridad de los territorios con alta presencia de grupos y estructuras delincuenciales, los nexos con organizaciones criminales y el constreñimiento por parte de las mismas hacia los funcionarios/servidores públicos, no presentan mayores coincidencias, determinando que las mismas, de acuerdo a los encuestados, no se convierten en causas directas que fomenten o habiliten la corrupción asociada a la deforestación.

Este escenario cambia si realizamos un análisis diferencial por cada uno de los Departamentos (Caquetá; Guaviare y Meta). Y es que si bien las debilidades en las Capacidades Institucionales presenta una incidencia preponderante como causa de la corrupción asociada a la deforestación, el Meta es el Departamento en el cual los funcionarios determinan que las condiciones socioeconómicas del territorio resulta una variable con *alta incidencia* como causa de la corrupción, mientras que el Guaviare, es el Departamento en donde más se exterioriza cómo los nexos de funcionarios públicos con organizaciones criminales, y el constreñimiento o coacción de éstos por

parte de dichas organizaciones, se convierten en variables de incidencia, identificando coincidencias en los encuestados.

Lo anterior, determina la importancia de contemplar, en el marco de una Estrategia de prevención, mitigación y control de riesgos de corrupción asociados a la deforestación, un enfoque de carácter territorial o regional, que permita entonces proponer acciones diferenciales por cada territorio, de acuerdo a su contexto y variables de incidencia.

Figura 10. Causas o factores que posibilitan la Corrupción asociada a la Deforestación en el territorio (Comparativo por Departamento)



Fuente: Elaboración propia

Adicional a la identificación de causas o factores habilitantes de la corrupción asociada a la deforestación, se interrogó a los funcionarios públicos sobre la *relación* que algunas variables socioeconómicas, institucionales, políticas y culturales podrían tener con dichos hechos. Si bien se tomaron como variables base las determinados como causas o factores que posibilitan la corrupción, se agregó una variable adicional, con el fin de conocer las consideraciones de los funcionarios sobre un elemento concreto: la incidencia que pueden tener las conductas clientelistas (presiones políticas) sobre hechos o prácticas de corrupción en el territorio; ello, toda vez que la

corrupción asociada a la deforestación que puede presentarse en dichos territorios, no solo involucra actores ilegales, sino legales que muchas veces actúan como facilitadores de la deforestación, y en donde las élites políticas regionales tienen intereses económicos sobre algunas de las actividades motores de la deforestación (InSight Crime, 2021b).

Figura 11. Variables socioeconómicas, institucionales, políticas y culturales que pueden tener relación con hechos o prácticas de Corrupción asociadas a la Deforestación en el territorio (Departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare)



Fuente: Elaboración propia

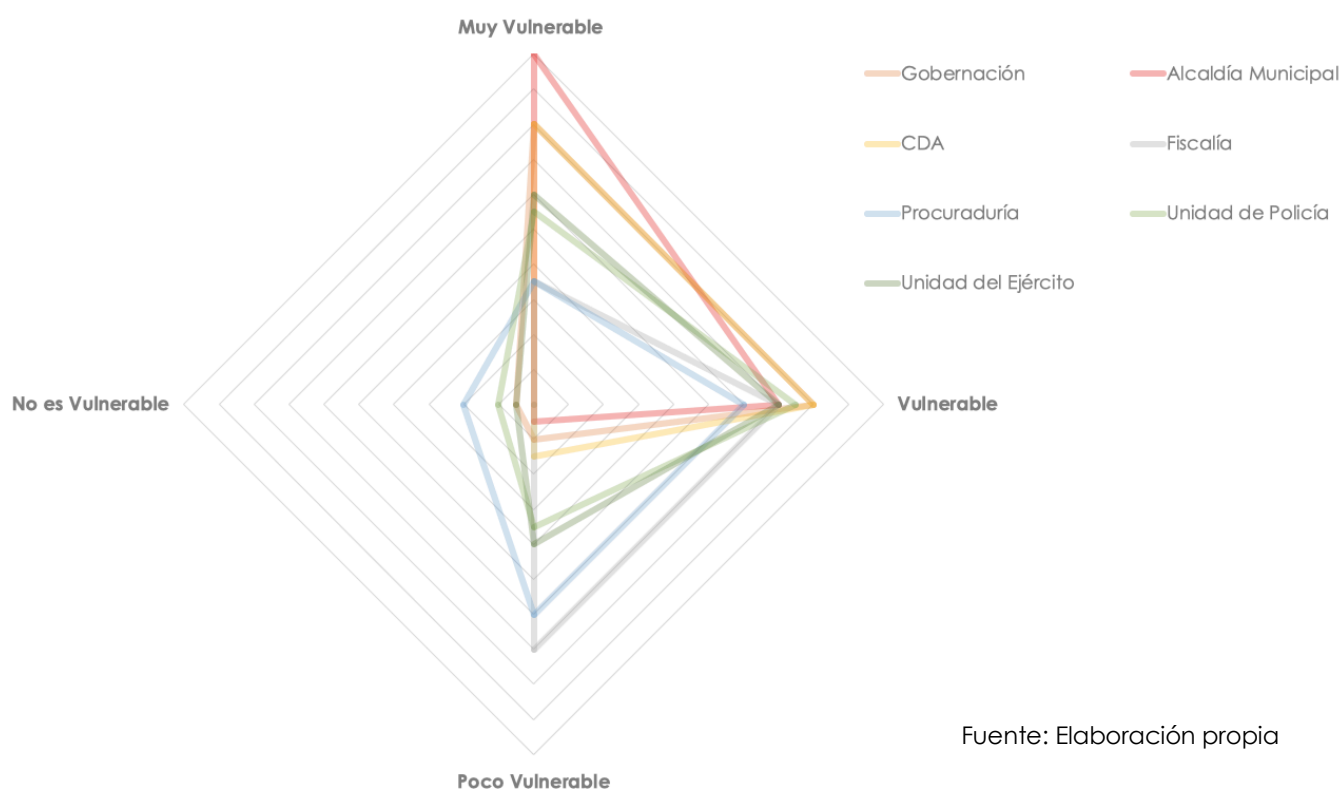
En este marco y de acuerdo a la Encuesta, las Conductas Clientelistas son consideradas como la segunda variable con mayor *relación directa* con hechos de corrupción, después de la aceptación o tolerancia de los funcionarios públicos a actividades ilícitas. Un análisis discriminado y particular de dicha variable (Conductas Clientelistas), muestra como el 68% de los servidores públicos en los Departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare expresan esa relación directa entre presiones políticas y corrupción; el 29% estima que, si bien existe una relación, la misma no es determinante; mientras que sólo el 3% de los funcionarios encuestados, encuentran que no existe ningún tipo de relación entre conductas clientelistas y corrupción.

Ahora bien, abordados los elementos estructurales y generales sobre corrupción asociada a la deforestación en los territorios (probabilidades de ocurrencia, causas y relaciones), la Encuesta da paso a indagar sobre la posibilidad de ocurrencia de un hecho de corrupción, ya no en el territorio en general, sino puntualmente ,en las Instituciones con competencia, bien sea directa o indirecta, en gestión ambiental y lucha contra la corrupción (para nuestro caso asociada a la deforestación).

Es así como el interrogante base como punto de inicio, está en conocer el grado de vulnerabilidad de cada Institución a la corrupción asociada a la deforestación, de acuerdo a su misionalidad, rol y funciones legales particulares.

Sobre el particular y de acuerdo a la percepción de los funcionarios encuestados, las Alcaldías Municipales son las Entidades más vulnerables a hechos o prácticas de corrupción asociadas a la deforestación, seguidas por las Gobernaciones y las Corporaciones Autónomas Regionales, mientras que la Fiscalía y la Procuraduría, serían las Instituciones menos vulnerables a dichos hechos, tal y como se observa en la Figura 12.

Figura 12. Vulnerabilidad a hechos o prácticas de Corrupción en las Instituciones Territoriales (Departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare)



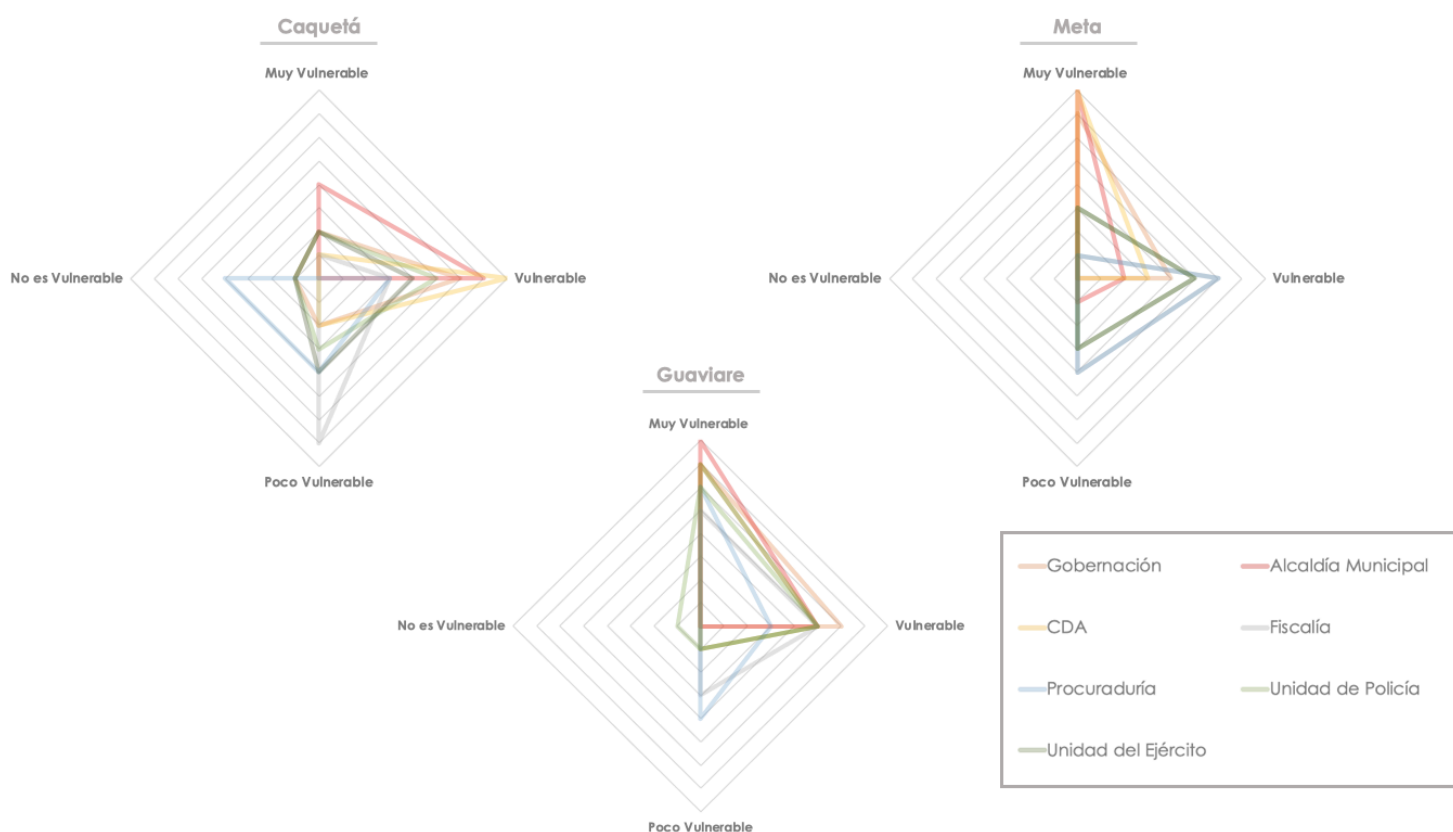
Esta particular consideración, muestra como los funcionarios públicos consideran que las entidades con un rol de Gobierno y Política Pública (Alcaldías y Gobernaciones), así como los Órganos de Asesoría y Coordinación Territorial en materia medioambiental (Corporaciones Autónomas Regionales), son las Instituciones más expuestas a hechos o prácticas de corrupción; precisamente estas dos categorías de Entidades, son las que implícitamente tienen un rol político o las mismas, en el caso de las Corporaciones Autónomas, se han politizado y utilizado con fines clientelistas, siendo controladas muchas veces, por clanes políticos regionales, tal y como lo señala Montes Cortes (2018).

Así mismo, los funcionarios encuestados consideran que las Entidades con un rol de Investigación y Sanción, como es la Fiscalía y la Procuraduría, son pocos vulnerables, mientras que las Instituciones con un rol operativo (Fuerza Pública) si bien pueden ser vulnerables, de acuerdo a la percepción de los servidores públicos, no presentan mayores coincidencias en su grado de vulnerabilidad, en un marco comparativo con las Instituciones con rol de Gobierno y Política Pública, así como con las Autoridades Ambientales.

Un análisis particular por cada uno de los Departamentos permite evidenciar que si bien los elementos de orden general considerados anteriormente se exteriorizan en algunos de ellos -especialmente Meta y Guaviare, en donde Gobernación, Alcaldía y Autoridades Ambientales son consideradas las Instituciones con mayor vulnerabilidad- si se presentan dos cuestiones de interés diferencial:

1. Caquetá, es el Departamento en donde existe una mayor coincidencia de funcionarios que estiman que las Instituciones no tienen una *alta vulnerabilidad* a hechos de corrupción (*son vulnerables*; en comparación con Meta y Guaviare en donde los servidores públicos tienen la percepción que son *muy vulnerables*). Así mismo, es el Departamento en donde más se tiene la percepción de que la Fiscalía es una Entidad *poco vulnerable*, mientras que la Procuraduría *no es vulnerable* a prácticas de corrupción asociadas a la deforestación.

Figura 13. Vulnerabilidad a hechos o prácticas de Corrupción en las Instituciones Territoriales (Comparativo Departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare)



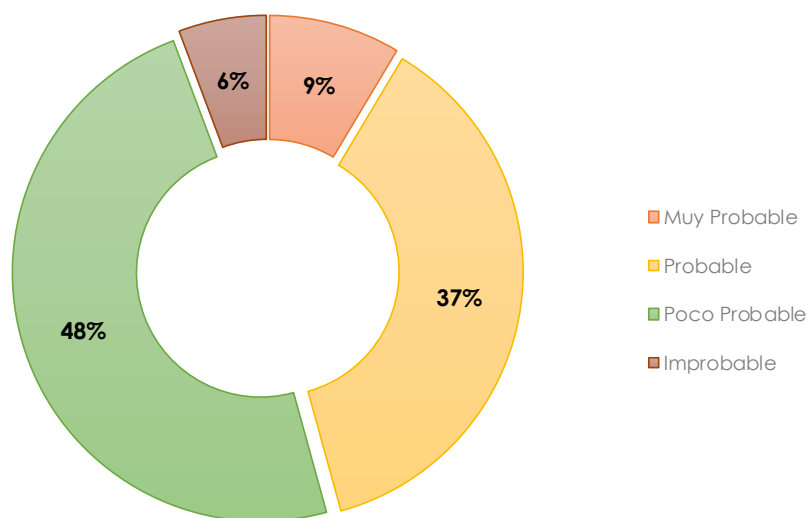
Fuente: Elaboración propia

2. Guaviare, en un marco comparativo con Caquetá y Meta, es el Departamento en donde los funcionarios, tienen la mayor percepción de que junto con los entes de Gobierno y Política Pública, y las Autoridades Ambientales, los órganos operativos, es decir Policía y Ejército, pueden ser altamente vulnerables a hechos o prácticas de corrupción asociadas a la deforestación.

Lo anterior demuestra claramente que si bien los tres Departamentos pueden presentar un contexto similar -tanto en cuestiones del ambiente externo en donde operan las Entidades, como en sus déficits y brechas institucionales- las percepciones de los funcionarios públicos son disímiles y pueden responder a dos elementos: (i) o bien a casos que previamente hayan sucedido y que predisponen a los servidores, “estigmatizando” a una Institución en particular, o (ii) (siendo esto lo más relevante para el caso de estudio) a un fenómeno social en el que se cree que las Instituciones ajenas a las que se pertenece, son las que pueden ser vulnerables al fenómeno de la corrupción.

Esto es posible evidenciarlo en los resultados obtenidos al interrogante sobre la probabilidad de que al interior de la Institución que cada servidor público representa pueda presentarse un hecho o práctica de corrupción asociado a la deforestación. Y es que si bien en el primer interrogante del Instrumento de Recolección de Información el 60% de los funcionarios encuestados señalaron que era *muy probable* que se materializara un hecho de corrupción en el territorio y el 37% que era *probable*, curiosamente y tal y como se muestra en la Figura 14, el 48% de los servidores públicos consideran que es *poco probable* que se presente una práctica de corrupción al interior de sus instituciones, y el 6% estima que es *improbable*. Sólo el 37% estima que es probable algún hecho de corrupción asociado a la deforestación.

Figura 14. Probabilidad de ocurrencia de hechos o prácticas de Corrupción asociados a la Deforestación al Interior de la Institución que representa

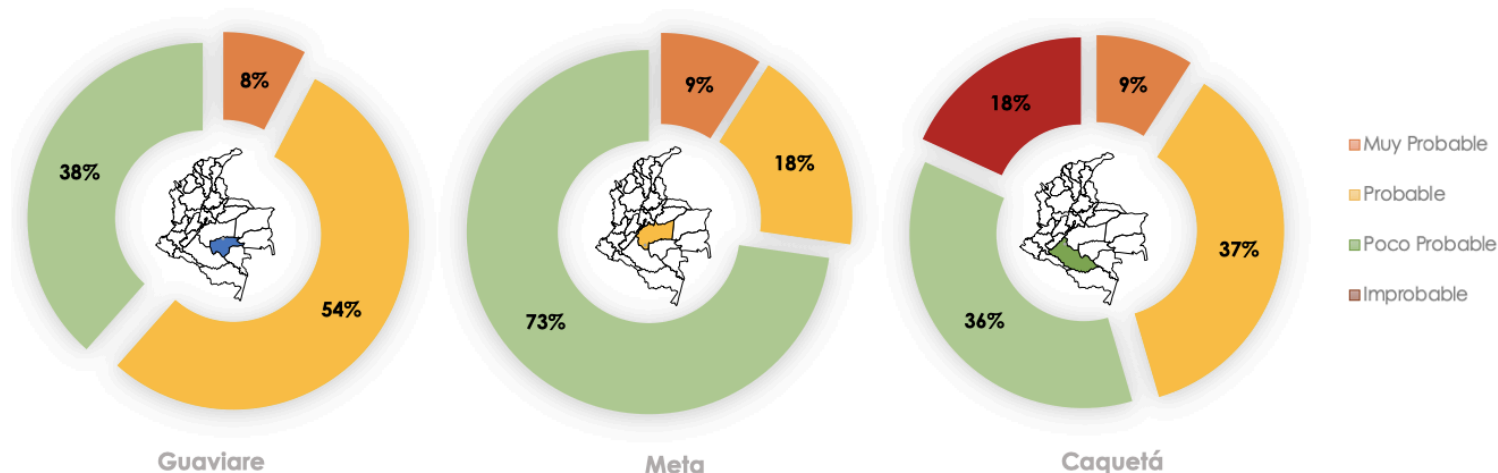


Fuente: Elaboración propia

Los resultados son más “sorprendentes” si analizamos cada uno de los Departamentos; en el Departamento del Meta, el 73% de los funcionarios estiman que es *poco probable* que se cometa un hecho de corrupción al interior de la Institución que representa, y en el Departamento de Caquetá, un 18% considera que es fácticamente *improbable* la materialización de un hecho de corrupción asociado a la deforestación, siendo éste territorio el único de los tres en donde los servidores públicos exponen esta consideración.

Bajo el primer interrogante del Instrumento de Recolección de Información, el Meta era el Departamento en que mayor porcentaje de funcionarios -el 64%- estimaba que era *probable* que se presentara un hecho de corrupción al interior de su territorio, y en el Departamento del Caquetá, el 73% de los servidores públicos consideraban que era *muy probable* que se presentara un hecho de corrupción; cifras que claramente no tienen relación en el momento de comparar posibles hechos de corrupción en el territorio, frente a los posibles hechos de corrupción al interior de las Instituciones.

Figura 15. Probabilidad de hechos o prácticas de Corrupción asociados a la Deforestación al Interior de la Institución que representa (Comparativo Guaviare, Meta y Caquetá)



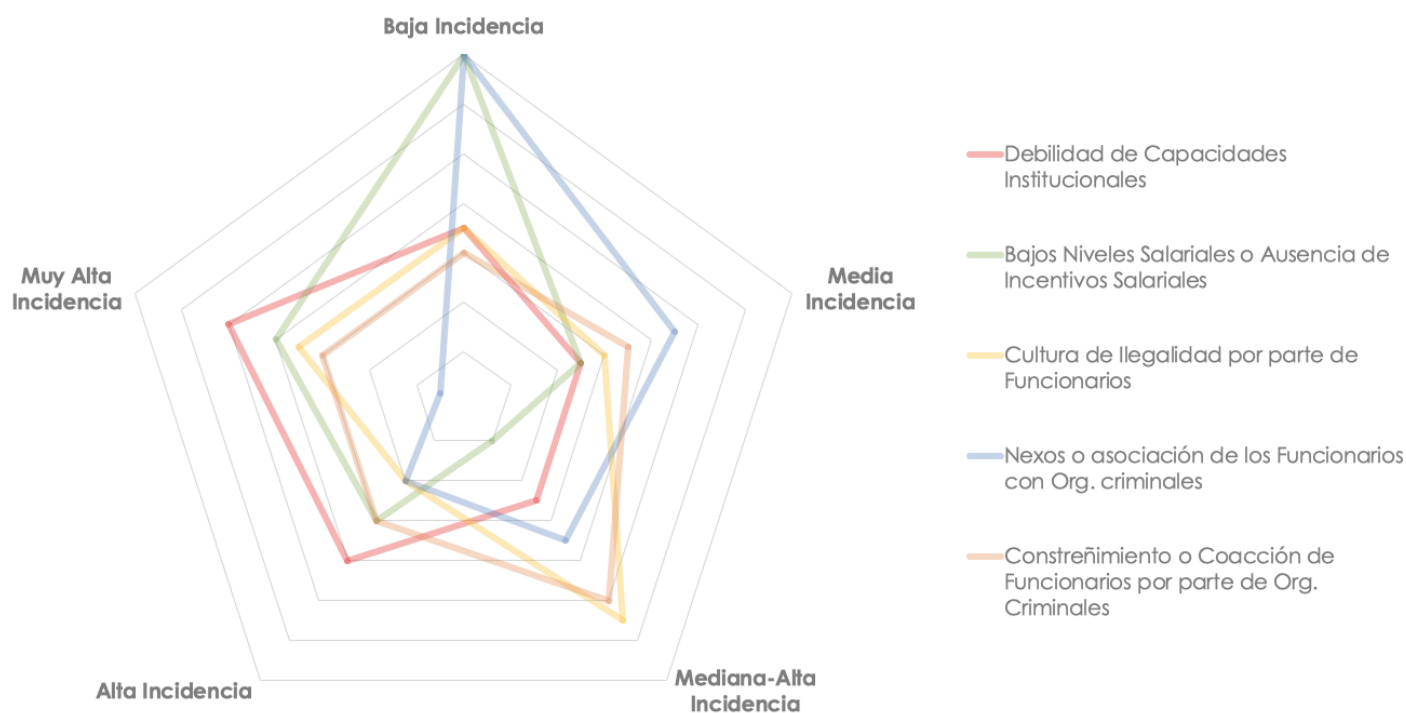
Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, frente a ese porcentaje de funcionarios que consideraron alguna probabilidad de ocurrencia de un hecho de corrupción asociada a la deforestación al interior de sus Entidades (*muy probable* y *probable*), se interrogó sobre las causas o factores que, bajo niveles de incidencia (*Muy alta Incidencia*; *Alta Incidencia*; *Media-Alta Incidencia*; *Media Incidencia*; *Baja Incidencia*), posibilitarían dicha corrupción.

Sobre el particular, las mayores coincidencias de los funcionarios de los Departamentos de Guaviare, Meta y Caquetá, tal y como se observa en la Figura 16, se expresan en términos de las “Debilidades de las Capacidades Institucionales”, como la variable con *Muy alta* y *Alta* incidencia que posibilitarían la corrupción asociada a la deforestación al interior de las Entidades en el territorio.

En esta misma línea, se exterioriza también como los servidores públicos, expresan coincidencia en dos variables importantes con una incidencia Media-Alta, como lo son la Cultura de Legalidad y el Constreñimiento o coacción por parte de las Organizaciones Criminales, lo que deja entrever, de acuerdo a la percepción de los funcionarios, que las variables de incidencia más importantes están en tres líneas diferentes: el ambiente interno de las entidades (capacidades); la actitud del servidor público (cultura de legalidad), y las presiones externas a las cuales se ven sometidas (coacción por parte de grupos criminales), lo que hace que surja un tridente de factores de gran relevancia que confirma que una Estrategia para prevenir y mitigar los riesgos de corrupción asociados a la deforestación, debe ser integral y considerar elementos institucionales, pero también, sociales y hasta de seguridad de los propios territorios.

Figura 16. Causas o factores que posibilitan la corrupción asociada a la deforestación al interior de las Instituciones con responsabilidad en la lucha contra la Deforestación (Departamentos Guaviare; Meta y Caquetá)



Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta lo anterior y centrándose única y exclusivamente en el ambiente interno de las Entidades, se procedió a indagar a los funcionarios sobre las fortalezas y debilidades que consideran cuentan en la actualidad las Instituciones en cada uno de sus territorios para prevenir y mitigar hechos de corrupción asociados a la deforestación. Para ello, se definieron cinco (5) variables por cada categoría, que permitiera conocer la percepción de los funcionarios sobre capacidades y déficits institucionales en la materia, tal y como se muestra a continuación:

Fortalezas (Categoría I):

1. *Capacidades Legales* (Entendida como una robusta normatividad para prevenir y enfrentar la corrupción asociada a la deforestación);
2. *Capacidades Administrativas* (Entendida como robustos Mecanismos de Control Interno para prevenir y enfrentar la corrupción asociada a la deforestación);
3. *Capacidades Humanas* (Entendida como personal capacitado para desarrollar las actividades relativas a la gestión ambiental y con alta cultura de legalidad);
4. *Capacidades de Investigación y Judicialización* (Entendida como una robusta acción por parte de entes de investigación y judicialización para enfrentar la corrupción asociada a la deforestación);
5. *Capacidades Operativas* (Entendida como una robusta acción de Fuerza Pública contra estructuras criminales asociadas a la deforestación, que impiden la incidencia de dichos grupos en la gestión pública ambiental).

Debilidades (Categoría II):

1. *Déficits Legales* (Entendido como la falta de normatividad para prevenir y enfrentar la corrupción asociada a la deforestación);
2. *Déficits Administrativos* (Entendido como la falta de Mecanismos de Control Interno para prevenir y enfrentar la corrupción asociada a la deforestación);
3. *Déficits Humanos* (Entendido como la falta de Personal capacitado para desarrollar las actividades relativas a la gestión ambiental y con alta cultura de ilegalidad);
4. *Déficits en capacidades de Investigación y Judicialización* (Entendido como la falta de medios y acción por parte de entes de investigación y judicialización para la prevención y lucha contra la corrupción asociada a la deforestación);
5. *Déficits de Capacidades Operativas* (Entendido como la falta de medios y acción por parte de la Fuerza Pública para enfrentar las estructuras criminales asociadas a la deforestación).

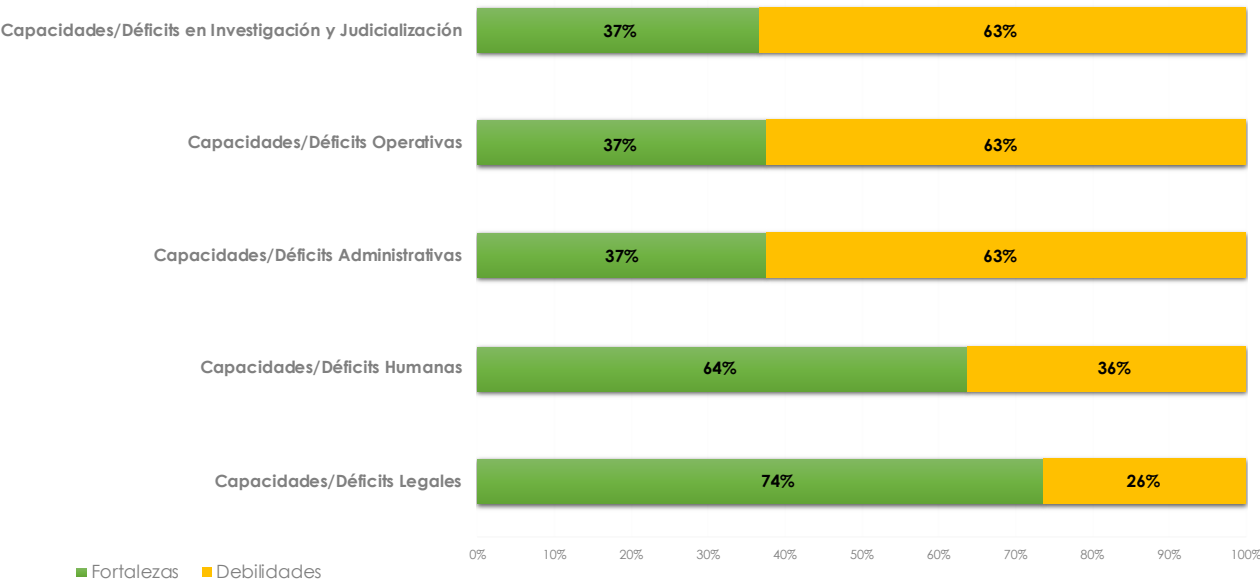
Bajo este marco, los servidores públicos de los Departamentos de Guaviare, Meta y Caquetá, consideran que las mayores fortalezas de su territorio para prevenir y mitigar hechos de corrupción asociados a la deforestación se encuentra en las capacidades legales (74%), seguido por las capacidades humanas (64%) en cada una de las Instituciones.

Lo anterior, indicaría que los funcionarios no sólo encuentran que existe ya una amplia normatividad y recursos legales para hacerle frente a esta problemática, sino que el personal encargado de la gestión ambiental en el territorio está lo suficientemente capacitada para ejercer su labor, y que, además, cuenta con un alto grado de cultura de legalidad y transparencia en sus acciones. Si bien esta respuesta puede llegar a tener un alto grado de subjetividad (autoevaluación de las conductas de los funcionarios), es importante evidenciar que el 36% de los servidores públicos encuestados consideran esta variable como una debilidad de los territorios, por lo que el resultado no puede tomarse en términos absolutos.

Teniendo en cuenta dichas fortalezas, las debilidades consideradas por los funcionarios se encuentra en términos administrativos, operativos y de investigación y judicialización, en donde los servidores públicos consideran que los mayores déficits institucionales en cada uno de sus territorios están en la falta de controles al interior de las Entidades, en la baja acción y medios que tiene la Fuerza Pública para enfrentar los grupos criminales

que promueven los motores de la deforestación en el territorio, y la falta de capacidades para investigar, y especialmente judicializar a los responsables.

Figura 17. Fortalezas y Debilidades Institucionales para la prevención y mitigación de Riesgos de Corrupción asociados a la Deforestación (Departamentos Guaviare; Meta y Caquetá)



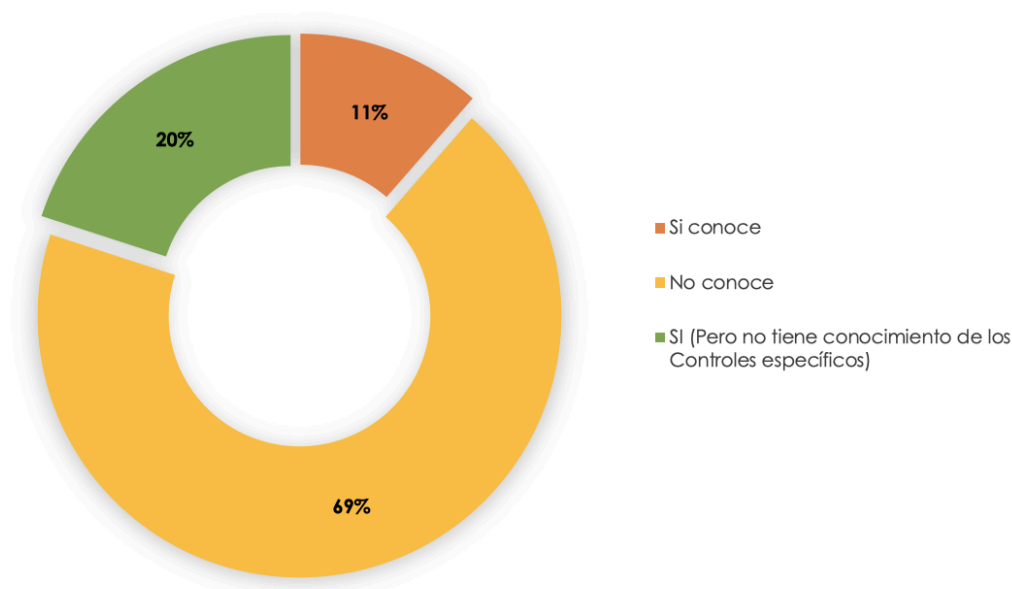
Fuente: Elaboración propia

Así las cosas y de acuerdo a la percepción de los funcionarios, una Estrategia de fortalecimiento de capacidades institucionales, debería contener un énfasis hacia las Entidades con un rol operativo, y un rol en materia de investigación y judicialización, acompañado del fortalecimiento de los controles internos para prevenir y mitigar posibles hechos de corrupción asociados a la deforestación, en donde un enfoque de lucha contra la deforestación en las políticas internas para enfrentar la corrupción, y la propia incorporación de riesgos de corrupción asociados a la deforestación en los Mapas de Riesgo de las Entidades se convierten en un factor clave para definir controles y mecanismos de prevención y mitigación a esta situación.

Y es que este último elemento presenta de forma adicional una justificación mayor para ser desarrollado, pues justamente en el Instrumento de recolección de Información elaborado, una de los interrogantes a los funcionarios estaba dirigido a indagar si tenían conocimiento de los procedimientos al interior de sus Entidades para prevenir y mitigar cualquier tipo de riesgo de corrupción, a lo cual el 69% de los encuestados respondió que *no tenía conocimiento* de los mismos. Un 20% señaló que su Entidad si contaba con procedimientos generales para tal fin, sin embargo, en el momento de contra-preguntar sobre cuáles eran dichos procedimientos y que pudiera proporcionarse un ejemplo, no se obtuvo respuesta alguna, denotando la falta de conocimiento por parte de los servidores públicos. Sólo un 11% conoce de forma fáctica los procedimientos

internos en cada una de sus entidades para prevenir y mitigar posibles hechos o prácticas de corrupción.

Figura 18. Conocimiento sobre los procedimientos internos -Entidad que representa- para prevenir y mitigar Riesgos de Corrupción (Departamentos Guaviare; Meta y Caquetá)



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, el Instrumento de Recolección de Información indaga a los funcionarios acerca de los déficits institucionales que consideraban eran necesarios fortalecer en sus Departamentos para prevenir riesgos de corrupción asociados a la deforestación.

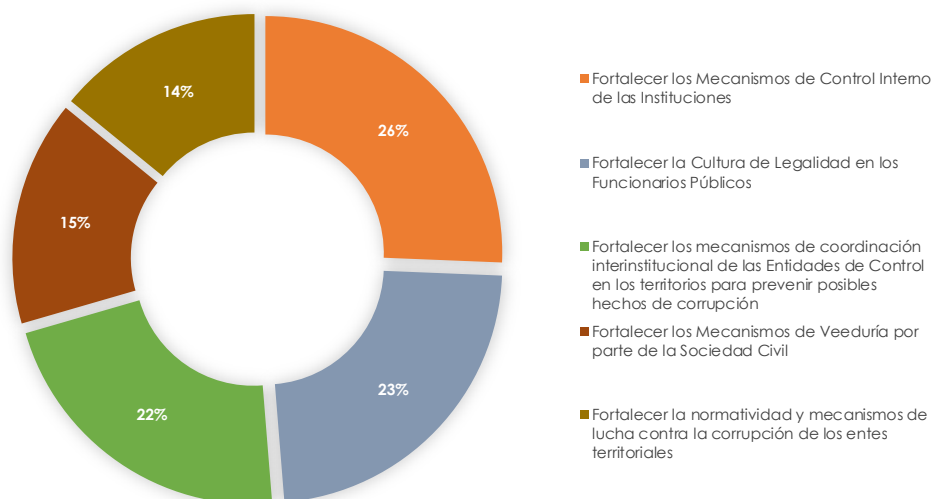
Sobre el particular, y aunado al tema de discusión anterior, el 26% de los servidores públicos de los Departamentos de Guaviare, Meta y Caquetá consideran que la principal necesidad de fortalecimiento son los Mecanismos de Control Interno, seguido por la Cultura de Legalidad de los funcionarios (23%), así como los Mecanismos de coordinación interinstitucional (articulación) en las Entidades de control (Fiscalía; Procuraduría; Contraloría) (22%).

Frente a esta última variable, resultaría estratégico realizar un trabajo articulado con las Comisiones Regionales de Moralización, con el fin de que en sus labores y especialmente en sus planes de acción bianual, incorporen un enfoque de lucha contra la deforestación, que no sólo les permita realizar un seguimiento permanente a la relación corrupción/deforestación en el territorio, sino identificar casos específicos de interés que conlleve al intercambio de información y la promoción de investigaciones y sanciones sobre casos de corrupción asociados a la deforestación.

Por último, un 15% considera que se deben fortalecer los Mecanismos de Veeduría por parte de la Sociedad Civil, y un 14% estima se deben robustecer la normatividad y los mecanismos de los entes territoriales en la lucha contra la Corrupción. Este primer

elemento es importante toda vez que se encuentra relevante fortalecer el rol de la sociedad en el control a la corrupción, más aún asociada a la deforestación, en donde las veedurías ciudadanas, liderazgos sociales o ambientales, jueguen un papel mucho más activo, bajo marcos y condiciones de seguridad óptimas, de acuerdo al contexto de cada uno de los Departamentos.

Figura 19. Necesidad de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales en el Territorio (Departamentos Guaviare; Meta y Caquetá)



Fuente: Elaboración propia

En ello, también es importante que la institucionalidad comprenda que el control social contra la corrupción asociada a la deforestación es un mecanismo legítimo que busca salvaguardar los recursos para la gestión ambiental, y mejorar los procesos técnicos y hasta administrativos de las Entidades para enfrentar los motores causantes de la deforestación y atacar no sólo sus causas directas sino subyacentes, motivo por el cual un trabajo armónico y coordinado entre la institucionalidad y la sociedad civil se convierte en un activo fundamental para la lucha contra este fenómeno.

CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas a lo largo del Diagnóstico para la identificación de necesidades institucionales para prevenir la corrupción asociada a la deforestación, resulta importante, como marco de conclusión, resaltar varios elementos, los cuales y de acuerdo al ámbito conceptual y metodológico definido para la construcción del Diagnóstico, se centran en los hallazgos obtenidos en la caracterización de las capacidades institucionales de los Municipios de San José del Guaviare, San Vicente del Caguán y La Macarena, de acuerdo al contexto externo en el cual operan las Entidades de dichos territorios, y las capacidades internas (ambiente macro y microinstitucional) para prevenir y mitigar riesgos de corrupción asociados a la deforestación.

En este marco, sobresalen los siguientes elementos:

- I. Una evaluación de las capacidades Institucionales implica tener en cuenta el contexto general de actuación de dicha Institucionalidad, toda vez que se evidencia que existen variables exógenas de orden económico, institucional y hasta criminal que intervienen y/o afectan la gestión institucional y pueden contribuir a la generación de un escenario propicio para la anidación y configuración de redes de poder que fomenten los motores de la deforestación, y por ende la corrupción.
- II. En este marco, y una vez analizado dicho contexto para los Municipios objeto de estudio, es posible apreciar como en materia de Desempeño Institucional, brechas socioeconómicas, e incidencia de organizaciones criminales, la Institucionalidad de los Municipios de San José del Guaviare, San Vicente del Caguán y La Macarena, presentan grandes amenazas o vulnerabilidades de orden externo, que sin duda alguna afectan e intervienen en su desempeño y administración e inciden en la gestión ambiental que realizan, complejizando la problemática de la deforestación y las mismas acciones de seguimiento y prevención que se desarrollen con el fin de controlar dicha problemática.
- I. En los tres Municipios se presenta una correlación directa entre déficits institucionales, marginalidad socioeconómica, crimen organizado y economías ilícitas, como factores exógenos que inciden en el ambiente externo de las Instituciones, que conduce (directa o indirectamente) a que se presenten actos de corrupción (*mayor vulnerabilidad del territorio y la institucionalidad*).
- II. Los tres Municipios, con leves diferencias, presentan déficits institucionales en sus políticas de gestión y desempeño de carácter general, en las cuales, es posible apreciar carencias en lo que Rosas (2013) denomina como capacidades administrativas, exteriorizando deficiencias en las habilidades técnico-burocráticas necesarias para poner en marcha e instrumentalizar los objetivos misionales del entramado institucional y organizacional, lo que afecta el contexto general de gobernanza en el territorio.

- III. Así mismo, los tres Municipios exteriorizan grandes complejidades de orden económico con efectos en la población y representados en grandes privaciones socioeconómicas, necesidades básicas insatisfechas e índices de pobreza multidimensional, que facilita la anidación y desarrollo, no sólo de economías criminales y el involucramiento en ellas de la población como medio de subsistencia, sino también de posibles hechos o prácticas de corrupción por parte de funcionarios o servidores públicos.
- IV. Finalmente, en los tres Municipios confluyen grupos criminales quienes se disputan el control territorial de los mismos para el dominio de las economías ilícitas, y los cuales, en sus propósitos criminales, despliegan un sistema de coerción (por medio de la fuerza o la corrupción), que afecta la institucionalidad local y de alcance regional.
- V. Ahora bien frente a las capacidades internas de las Instituciones (ambiente macro y micro) para prevenir y mitigar cualquier tipo de actos o hechos de corrupción asociados a la deforestación, los hallazgos permiten identificar, siguiendo la metodología de Tobelem (1992), una serie de características y patrones similares que afectan de forma crítica la gestión de las Entidades en los Departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare, pero especialmente que dejan entrever los diferentes obstáculos y debilidades que presentan para cumplir con sus acciones y funciones legales.
- VI. En primer lugar, la totalidad de las Instituciones en los tres territorios analizados, presentan déficits de carácter estructural (recursos financieros, humanos, materiales, técnicos) que limitan o afectan la propia gestión en materia ambiental, en este caso la lucha contra la deforestación, lo que abre una brecha para el posible surgimiento de casos o prácticas de corrupción.

En este marco, las debilidades en la gestión ambiental están directamente relacionadas con el surgimiento y posible materialización de riesgos de corrupción asociados a la deforestación, tal y como se explica a continuación:

- a. La mayoría de la Institucionalidad, si bien cuenta con una aceptable estructura organizacional y distribución de funciones particulares para el cumplimiento de los objetivos misionales, en este caso relativos a la deforestación, presentan grandes déficits -especialmente las Alcaldías y las Autoridades Ambientales- en sus capacidades financieras que impiden la implementación de políticas y medidas integrales, pero especialmente de amplio espectro geográfico para prevenir y/o mitigar la deforestación, haciendo vulnerable a la Institucionalidad a que por acción u omisión, se desvíe la gestión hacia un beneficio privado o ilícito.
- b. Bajo este elemento, la Institucionalidad no cuenta, siendo esta una de las grandes debilidades, con el personal profesional y técnico pertinente y adecuado (capacidades humanas) que le permita atender y enfrentar la magnitud de la problemática asociada a la deforestación presente en cada uno de los territorios -especialmente en términos de cubrimiento geográfico-, lo que expone a los funcionarios/servidores públicos a cualquier tipo de presión por parte de privados o grupos armados al

margen de la ley que pueden generar o dar paso a actos o hechos de corrupción, en detrimento del sector forestal.

- c. Aunado a ello, la Institucionalidad no cuenta con los medios técnicos o tecnológicos para realizar un seguimiento de las acciones que realizan los funcionarios/servidores públicos, generándose una brecha en el control de las acciones de los mismos y abriendo la puerta a la realización de acciones o compromisos de acuerdo a la discrecionalidad de los funcionarios.

- VII. Ahora bien, un análisis particular del Ambiente Macroinstitucional da cuenta que no existe ningún tipo de déficits relacionados con leyes, normatividad o reglas de juego en las cuales operan cada una de las Instituciones, siendo éste aspecto uno de los más desarrollados en Colombia, contando en la actualidad con un marco legal y de política pública idóneo y lo suficientemente amplio para enfrentar los problemas asociados a la deforestación, incluyendo la prevención y mitigación de riesgos asociados.

No obstante, se constata que dicha legislación, reglas de juego y políticas no son suficiente por sí misma, pues se identifica de forma general el nulo reconocimiento institucional al vínculo existente entre corrupción y deforestación, y por ende, a excepción de las autoridades ambientales, de la ausencia de identificación por parte de las entidades de riesgos de corrupción asociados a la deforestación y la individualización de los procesos misionales y cargos con mayor vulnerabilidad a la desviación de la gestión pública.

- VIII. Aunado a ello, se constata una falta de mecanismos de coordinación e intercambio de información entre las autoridades locales y/o de espectro regional, así como espacios de diálogo con la Sociedad Civil, que permita alertar y prevenir Riesgos de Corrupción asociados a la deforestación, y permita la construcción de estrategias, planes y/o programas que incluyan los diferentes actores institucionales y sociales de los territorios.

Los diferentes espacios de coordinación, articulación y/o diálogo interinstitucional han estado enfocado, cuando el mismo se ha dado de manera efectiva, en sumar esfuerzos para contribuir al monitoreo, prevención, control y hasta vigilancia de la deforestación. Sin embargo, se ha excluido totalmente, quizá por la propia "sensibilidad" del tema, la corrupción como causa subyacente de la deforestación, dejando de lado este importante aspecto que afecta a los territorios y la institucionalidad.

- IX. La Institucionalidad opera en un complejo entramado social y de pautas culturales, en donde la sociedad, ante una histórica ausencia del Estado, la convivencia con grupos armados ilegales y su operatividad (presiones), y las necesidades de subsistencia de la población, han normalizado diferentes prácticas ilícitas, haciendo que la deforestación no sólo sea una acción o actividad regular en el territorio, sino que cualquier acción que pueden ejercer las autoridades para su control pueda ser redirigida a partir de un sistema de coerción, bien sea por la violencia o la corrupción.

- X. Así mismo, es importante señalar que se evidencian deficiencias estructurales en materia de remuneración del personal que impacta en el bienestar y la calidad de vida, especialmente de aquellos servidores de la Fuerza Pública que se encuentran en territorios alejados del centro y polos de desarrollo del país (caso San José del Guaviare; La Macarena y San Vicente del Caguán), surgiendo una brecha que puede facilitar hechos de corrupción la presión interna a la que puede estar sometido un funcionario teniendo en cuenta elementos subjetivos como la codicia, o la simple necesidad de encontrar salidas, así sea por medios ilegales, a necesidades financieras.
- XI. En este marco, es posible señalar que la institucionalidad de los Municipios de San José del Guaviare, San Vicente del Caguán y La Macarena, no cuenta con las capacidades financieras, técnicas, humanas y operativas para llevar a la práctica de forma efectiva las políticas requeridas para prevenir y enfrentar la deforestación, sorteando los obstáculos, amenazas de su contexto de operación y el ambiente que los rodea, generando una alta vulnerabilidad al posible surgimiento y materialización de hechos de corrupción asociados a la deforestación, los cuales se exacerban al no contar con los mecanismos de control pertinentes, que facilitan la oportunidad para que un funcionario o servidor público cometa un actor de corrupción.
- XII. Por todo lo anterior, y con el fin de prevenir y mitigar los posibles riesgos de corrupción asociados a la deforestación que se presenten en los Municipios de San José del Guaviare; San Vicente del Caguán y La Macarena, se hace necesario la construcción de una Estrategia de carácter integral, que no solamente implique el fortalecimiento de las capacidades internas institucionales (recursos financieros, humanos, materiales, técnicos), sino que logre mitigar cuestiones de orden estructural del territorio.

Bibliografía

Alburquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América latina. Revista de la CEPAL 82. Abril. 2004.

Ceballos, M. Hoyos, D. (2002). El impacto de la descentralización en Colombia: aproximación a la democracia y al desempeño gubernamental en el nivel local, 1988-2000. Informe final del concurso: Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2002
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2001/ceballos.pdf>

Contraloría General de la República (2021). Informe sobre el estado de los Recursos Naturales y del Ambiente IERNA 2020-2021. ISSN 2711-4503 (en línea).
<https://observatorioambiental.contraloria.gov.co/SiteFiles/OCFA/documentos/ierna/Informe%20sobre%20el%20estado%20de%20los%20Recursos%20Naturales%20y%20del%20Ambiente%202020-2021.pdf>

Contreras-Hermosilla, A. (2000). The Underlying Causes of Forest Decline. Center for International Forestry Research. Occasional Paper No. 30. ISSN 0854-9818.
https://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-030.pdf

Corporación Transparencia por Colombia. (2017). Mapa de riesgos de corrupción. Otorgamiento de títulos mineros y licencias ambientales. Bogotá.
<https://transparenciacolombia.org.co/2017/12/27/mapa-riesgos-mineros-ambientales/>

Cressey, D. (1961). The Prison: Studies in Institutional Organization and Change New York: Holt.

Defensoría del Pueblo. (2018a). Alerta Temprana No. 042-18. Fecha: 24 de abril de 2018.
<https://alertasdg.blob.core.windows.net/alertas/042-18.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2018b). Informe Especial: Economías Ilegales, Actores Armados y Nuevos Escenarios de Riesgo en el Posacuerdo. Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH. Bogotá D.C.
<https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/economiasilegales.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2019). Boletín Técnico. Pobreza Multidimensional en Colombia Año 2018.
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_multidimensional_18.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2021). Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Censo nacional de población y vivienda 2018.
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

Departamento Nacional de Planeación. (2002). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Tomo 1. Marco conceptual y resultados de progreso municipal. Dirección de Desarrollo Territorial. Bogotá.

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf

Díaz Salgar, M. Rudas Lleras, G. Suárez Vásquez, A. Zapata Giraldo, J. (2022). Análisis Institucional y de las finanzas del sector ambiental colombiano, 2016-2020. FESCOL. Foro Nacional Ambiental. <https://foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2022/08/Librofinanzasambientalescol.pdf>

El Espectador (2022). Operación Artemisa: Susana Muhamad, minAmbiente, anuncia freno a esta estrategia. <https://www.elespectador.com/ambiente/operacion-artemisa-susana-muhamad-minambiente-anuncia-freno-a-esta-estrategia-noticias-colombia-hoy/>

El Tiempo (2022). Bosques Tropicales: ¿Cuánto se perdió en 2021?. <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/bosques-tropicales-cuanto-se-perdio-en-2021-668342>

Flah. L. Smayevsky. M (1993). La regulación procesal en el derecho ambiental americano. Acción popular y de clase. LL 1993-E, 935.

Fundación Ideas para la Paz -FIP-. (2020). Fuerzas Militares y la protección del ambiente. Roles, riesgos y oportunidades. Notas de Estabilización 01. Septiembre 2020. Bogotá D.C. https://ideaspaz.org/media/website/FIP_NEST_MilitaresMedioAmbiente_web.pdf

Fundación Paz & Reconciliación PARES. (2019). Las cuatro "plagas" que azotan al Guaviare. 14 de mayo de 2019. <https://www.pares.com.co/post/las-cuatro-plagas-que-azotan-al-guaviare-parte-ii>

Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible. (2022). Seguimiento de la pérdida de Bosques y cambio de Cobertura en el Arco de Deforestación en la Amazonía Colombiana (abril 2021 – marzo 2022). <https://fcds.org.co/wp-content/uploads/2022/07/seguimiento-deforestacion-periodo-2021-mar-2022.pdf>

Geist, H. Lambin, E. (2001). ¿What Drives Tropical Deforestation? A meta-analysis of proximate and underlying causes of deforestation based on subnational case study evidence. Institute of Development Studies. Land Use and Land Cover Change Project. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.611.2476&rep=rep1&type=pdf>

Green, J. (2014). Corrupción y medio ambiente, en Ecoaula, Revista de Divulgación e Información Medioambiental No. 21. https://issuu.com/revistaecoaula/docs/ecoaula_21_verano_2014

Hoffmann, C. García Márquez, J. Krueger, T. (2018). A local perspective on drivers and measures to slow deforestation in the Andean-Amazonian foothills of Colombia. Land Use Policy, Elsevier, vol. 77(C), pages 379-391.

INDEPAZ. (2020a). Los Grupos PosFARC-EP: Un escenario complejo. Actualización 2018-2 y 2019. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/11/PRESENCIA-DE-DISIDENCIAS-ABRIL.pdf>

INDEPAZ. (2020b). Informe sobre presencia de Grupos Armados en Colombia. Actualización 2018-2 y 2019. <https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/11/INFORME-GRUPOS-ARMADOS-2020-OCTUBRE.pdf>

INDEPAZ. (2021). Los Focos del Conflicto en Colombia. Informe sobre presencia de grupos armados. <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/10/INFORME-DE-GRUPOS-2021.pdf>

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM. (2021). Resultados del Monitoreo Deforestación: Año 2020. Primer Trimestre Año 2021. http://www.ideam.gov.co/documents/10182/113437783/Presentacion_Deforestacion2020_SMBYC-IDEAM.pdf/8ea7473e-3393-4942-8b75-88967ac12a19

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM. (2011). Análisis de tendencias y patrones espaciales de deforestación en Colombia. Colombia. <http://www.ideam.gov.co/documents/11769/44688974/Analisis+de+tendencias+y+patrones+espaciales+de+deforestacion+en+Colombia/06030c14-c433-485a-8541-8367e78038aa?version=1.0>

International Crisis Group. (2021). Bosques caídos: deforestación y conflicto en Colombia. Report 91. Latin America & Caribbean. 4 November. <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/091-broken-canopy-deforestation-and-conflict-colombia>

InSight Crime. (2021a). Las raíces de los delitos ambientales en la amazonía colombiana. Septiembre 2021, Colombia. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/raices-delitos-ambientales-amazonia-colombiana/>

InSight Crime. (2021b). Corrupción en todas las etapas: la confluencia de actores legales y redes criminales. Septiembre 2021, Colombia. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/corruccion-confluencia-actores-legales-redes-criminales-colombia-amazonia/>

KPMG. (2020). Análisis político y económico de la deforestación en regiones afectadas por el conflicto en Colombia. Caso de Caquetá, Meta y Guaviare. <https://foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2020/05/AnalisisDeforestacionKPMG.pdf>

Marinkovich, S. (2017). Transformación de las FARC y su convergencia con el crimen organizado Transnacional en un escenario de posacuerdo. Estudios en Seguridad y Defensa. Volumen 12, Número 23. p. 39-62. <https://esdeguerevistacientifica.edu.co/index.php/estudios/article/view/239/348>

Ministerio de Defensa Nacional (2018). Política Ambiental del Sector Defensa. Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales. Dirección de Políticas y Consolidación de la Seguridad. https://www.policia.gov.co/sites/default/files/cartilla_politica_sectorial_ambiental.pdf

Mongabay (2022). El presupuesto del sector ambiente en Colombia es precario. Agosto. <https://es.mongabay.com/2022/08/presupuesto-del-sector-ambiente-en-colombia-es-precario-entrevista/>

Montes Cortes, C. (2018). La Corrupción en el sector ambiental: un detrimento contra el patrimonio natural, en: Henao Pérez, J.C. Ortiz Escobar. D.A. (2018). Corrupción en Colombia - Tomo II: Enfoques Sectoriales Sobre Corrupción. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
[https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/2326/MKA-spa-2018-La corrupcion en el sector ambiental un detrimento contra el patrimonio natural?sequence=1&isAllowed=y](https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/2326/MKA-spa-2018-La%20corrupcion%20en%20el%20sector%20ambiental%20un%20detrimento%20contra%20el%20patrimonio%20natural?sequence=1&isAllowed=y)

Ojima, D. Galvin. A. Turner. B. (1994). The global impact of land-use change. BioScience Vol. 44, No. 5, Global Impact of Land-Cover Change. P. 300-304. Oxford University Press.
<https://www.jstor.org/stable/1312379>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO. (2022). El estado de los Bosques en el Mundo. Vías Forestales hacia la recuperación verde y la creación de economías inclusivas, resilientes y sostenibles. Roma, Italia.
<https://www.fao.org/3/cb9363es/cb9363es.pdf>

Orjuela, L. J. (1992) La descentralización en Colombia: paradigma para la eficiencia y legitimidad del Estado; en Dugas, J. Ocampo, A. *et al.* Los caminos de la descentralización. Diversidad y retos de la transformación municipal. Universidad de Los Andes. Bogotá D.C.

Oszlak, O. E. Orellana (1993). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADC.
<http://www.top.org.ar/Documentos/OSZLAK,%20Oscar%20y%20ORELLANA,%20Edgardo%20-%20El%20an%C3%A1lisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>

Oszlak, O. (2004). Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: el caso argentino. Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.

Presidencia de la República. (2020). Documento Metodológico. Operación Estadística Medición del Desempeño Institucional MDI. Departamento Administrativo de la Función Pública. Bogotá D.C.
https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/38139874/2020-12-21_Documento_metodologico_mdi+_v2.pdf/9d9bae20-4df2-80cb-a39b-3f4fe156c1b9?t=1611779498601

Presidencia de la República. (2022). Presidente Petro ordena a la Fuerza Pública salvar la selva amazónica; un asunto de seguridad nacional y humana.
<https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Presidente-Petro-ordena-a-la-Fuerza-Publica-salvar-la-selva-amazonica-un-as-220818.aspx#:~:text=Leticia%2C%20Amazonas%2C%2018%20de%20agosto,nacional%20y%20de%20seguridad%20humana%E2%80%9D>

Ramírez de Garay, L. (2014). Crimen y economía: una revisión crítica de las explicaciones económicas del crimen. Argumentos (México, D.F.), 27(74), 261-290. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952014000100010&lng=es&tlng=es

Restrepo, D. Cárdenas, R. (2004). Crisis del centralismo y nuevos retos para las entidades territoriales: una mirada desde Colombia. Cuadernos del Cendes, 21(57), 23-54. http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S101225082004000300003&lng=es&tlng=es.

Rosas Huerta, A. (2019). Capacidad Institucional. Revisión del concepto y eje de análisis. DAAPGE: Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, ISSN-e 1851-3727, Vol. 19, N°. 32, 2019.

Tobelem, A. (1992). Institutional capacity analysis and development system (ICADS). Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank. LATPS Occasional Paper Series N° 9.
