

Socorro Ramírez
Editora

LA COOPERACIÓN AMAZÓNICA

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES
DE LA COOPERACIÓN AMAZÓNICA
A TRAVÉS DE LA OTCA



LA COOPERACIÓN AMAZÓNICA

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES
DE LA COOPERACIÓN AMAZÓNICA
A TRAVÉS DE LA OTCA

Socorro Ramírez
Editora

**LA COOPERACIÓN
AMAZÓNICA**
DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES
DE LA COOPERACIÓN AMAZÓNICA
A TRAVÉS DE LA OTCA

Bogotá D. C., 2012



**Gobierno
de COLOMBIA**

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Auspician



**República de Colombia
Ministerio de Relaciones Exteriores**

Presidente de la República
Juan Manuel Santos Calderón

Ministra de Relaciones Exteriores
María Ángela Holguín Cuéllar

Viceministra de Relaciones Exteriores
Mónica Lanzetta Mutis

Director de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo
Francisco José Coy Granados

Editora
Socorro Ramírez

Diseño y producción editorial
Taller de Edición • Rocca® S. A.
taller@tallerdeedicion.com
www.tallerdeedicion.com

Impresión

Las ideas y opiniones contenidas en este libro son de responsabilidad exclusiva de los autores y no se corresponden necesariamente con las de las entidades organizadoras o auspiciadoras del Seminario.

Primera edición: Bogotá, 2012

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	11
PRESENTACIÓN Socorro Ramírez, Editora	15
I. EL SEMINARIO COLOMBIANO	25
DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES Jaime Girón Duarte, Embajador del Ministerio de Relaciones Exteriores	27
ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA AMAZONIA COLOMBIANA Adriana Soto, Viceministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible	33
II. LOS CONTEXTOS	43
DEL TRATADO A LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA Mauricio Dorfler, Director Ejecutivo SP/OTCA	45
“EL FUTURO QUE QUEREMOS” PARA LA OTCA Manuel Rodríguez Becerra, ex Ministro de Ambiente y Profesor Titular, Facultad de Administración, Universidad de los Andes	63

LA OTCA Y LA REGIONALIZACIÓN SURAMERICANA	83
Socorro Ramírez	
III. ALTERNATIVAS SOSTENIBLES EN LA AMAZONIA	107
AMAZONIA POSIBLE Y SOSTENIBLE	109
Juan Carlos Ramírez, Director de la CEPAL Colombia	
UN MODELO ECONÓMICO SOSTENIBLE PARA LA AMAZONIA COLOMBIANA	145
Wendy Arenas Wightman, Directora Ejecutiva de Alianzas para la Sostenibilidad (ALISOS) y Catalina Rueda Callejas, miembro de ALISOS	
DESARROLLO SOSTENIBLE, IMPUESTO AL CARBONO Y PAGO DE SERVICIOS ECOSISTÉMICOS: EL CASO DE LA AMAZONIA	171
Carlos Gustavo Cano, Codirector del Banco de la República	
DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA AMAZONIA: CINCO DESAFÍOS PARA LA OTCA	180
Luis E. Aragón, Coordinador de la Cátedra UNESCO de Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo Sostenible, Universidad Federal de Pará y Profesor del Centro de Altos Estudios Amazónicos	
IV. SOCIEDADES AMAZÓNICAS	201
EL RETO DE LA COOPERACIÓN EN ASUNTOS INDÍGENAS	203
Gabriel Muyuy Jacanamejoy, Director del Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia	
NUESTRO CENTRO ES LA AMAZONIA	210
Henry Cabria Medina, Coordinador de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC)	
DESAFÍOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE UNA PLATAFORMA PARA EL FORTALECIMIENTO CULTURAL Y SOCIAL EN LA AMAZONIA	215
Carlos Rodríguez, Director Tropenbos International	

LA COTIDIANIDAD DE LOS PUEBLOS AMAZÓNICOS	221
Fernando Franco, Profesor Asociado, Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonia	
MOVILIDAD REGIONAL ECO-ETNO TURÍSTICA	230
Luis Ernesto Gamboa Holguín, Presidente Ejecutivo, Cámara de Comercio del Amazonas	
DIÁLOGO ENTRE AUTORIDADES AMAZÓNICAS	237
Socorro Ramírez, Editora	
V. INVESTIGACIÓN EN LA AMAZONIA	249
LA COOPERACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN AMAZÓNICA	251
Luz Marina Mantilla Cárdenas, Edwin Agudelo Córdoba y Uriel Gonzalo Murcia García, Directora de investigadores del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI)	
“CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN LA AMAZONIA”	265
Paula Judith Rojas, Colciencias	
ESTRATEGIA PARA TRABAJAR EN LA AMAZONIA	271
Elcio Guimaraes, Director del Área de Investigación para América Latina y el Caribe del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT)	
VI. COOPERACIÓN AMAZÓNICA	275
COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AMAZONIA COLOMBIANA	277
Sandra Bessudo, Directora Agencia Presidencial de Cooperación (APC), Julia Gutiérrez de Piñeres, Directora de Coordinación Interinstitucional (APC), Eduardo Guerrero Forero, Asesor de la Dirección de Coordinación Interinstitucional (APC), Mónica Varona, Asesora de la Dirección de Demanda (APC), Paola Lugari, Asesora de la Dirección de Oferta (APC), Juan David Aristizabal, Enlace con Territorios Amazónicos (APC).	

LA AMAZONIA Y LA COOPERACIÓN ALEMANA	293
Horst Steigler, Programa Regional Amazonia – BMZ-DGIS-GIZ- OTCA	
COOPERACIÓN HOLANDESA A LA AMAZONIA	301
Harmaln Idema, Jefe de Cooperación, Embajada del Reino de los Países Bajos	
COOPERACIÓN DE ESTADOS UNIDOS EN LA REGIÓN ANDINO-AMAZÓNICA	307
Rodrigo Botero, Coordinador Técnico Proyecto Departamento del Interior Estados Unidos, en el marco de la Iniciativa de Conservación Andino-amazónica	

INTRODUCCIÓN

El Seminario Nacional: Desafíos y Oportunidades sobre la Cooperación Amazónica a través de la OTCA (Organización del Tratado de Cooperación Amazónica), celebrado en Bogotá los días 25 y 26 de septiembre de 2012, fue una oportunidad de hacer una reflexión colectiva sobre esta organización, su papel como foro de cooperación y de diálogo entre Estados independientes con jurisdicción en la Amazonia, donde se incluyeron todos los sectores y actores relevantes. De igual manera, sirvió como un escenario para dialogar, en un amplio esquema de participación, sobre las potencialidades de la Amazonia y sobre los riesgos que la acechan.

Este seminario sirvió para escucharnos desde nuestros diversos roles: actores nacionales, estatales y no estatales; agentes que toman decisión con incidencia en la región; científicos que brindan las bases para comprender lo poco evidente; actores locales y gubernamentales que tienen el gran compromiso de planificar lo susceptible de planificación en el desarrollo en la región; indígenas de la región, que han ayudado a construir lo que de ella nos enorgullece; representantes de la sociedad civil que han optado por construir su proyecto de vida en la Amazonia; ONG relacionadas con la cooperación en las áreas amazónicas y, miembros de la Comisión Nacional Permanente de la OTCA en Colombia. Todos, presentes en este foro, contribuyeron con esta organización y con el país, en el proceso de construcción y fortalecimiento de las políticas públicas.

El Gobierno Nacional está haciendo un esfuerzo de planificación del desarrollo, tratando de entender lo específico de cada región y de su gente, su vocación productiva y su diversidad. La Amazonia colombiana no es la excepción. Uno de los puntos diferentes, en relación con las Administraciones pasadas, es su compromiso con el *Enfoque Diferencial*. Cuando se interviene esta Amazonia, estudiada desde sus fronteras, hay que hilar más fino todavía. Se trata de un proceso complejo donde muchas veces acertamos; otras, nos enfrentamos a limitaciones; pero al final, todos los actores involucrados en ello estamos construyendo un aprendizaje.

En la Cancillería, todos estamos empeñados en avanzar en las adecuaciones institucionales y en la identificación más precisa del lugar donde se encuentran los problemas. La Amazonia exige mayores esfuerzos ante la dispersión de las poblaciones y las dificultades de transporte o de comunicación. Esto lleva a que los procesos de consulta sean difíciles. Por esa razón, estamos interesados en un proceso orientado a repensar en el plano interno, lo que podría mejorarse en calidad de políticas públicas fronterizas para la región del Río Mar y, complementarlas con acuerdos con los Estados vecinos, que faciliten la participación activa de los grupos étnicos y su pervivencia cultural.

Nadie puede dejar de observar la importancia que tuvo la suscripción del Tratado de Cooperación Amazónica, en la invención de un concepto que nos ayudaría en la creación de políticas públicas más coherentes y transfronterizas: la Amazonia como región.

La OTCA, que nació de este proceso, continúa apoyando proyectos de cooperación en áreas estratégicas como la conservación de recursos renovables, los asuntos indígenas, la gestión del conocimiento en y sobre la Amazonia, la salud, el turismo de base comunitaria, la infraestructura y los transportes. Además, gradualmente está abordando temas emergentes como el cambio climático, el desarrollo regional y la necesidad de modelos energéticos para una región cuya población está concentrada, por un lado, en centros

urbanos en medio de la selva, y, por otro, en núcleos dispersos con asentamientos humanos que necesitan de protección especial. Entre los intereses de la OTCA está el tema de la adaptación humana de los pobladores a este cambio climático, al igual que, el de la *inclusión social*, un tópico que afecta a todos los Estados miembros.

La OTCA, a su vez, ejerce un rol importante como canal para la cooperación con destino a la Amazonia. Es nuestro socio en ese proceso de integración de la Amazonia a los destinos nacionales en condiciones de equidad, y es un impulsor de la preservación y la conservación, con miras a que los seres humanos obtengan una mayor calidad de vida. Ha contribuido mucho en términos de fortalecimiento institucional, en el intercambio de experiencias. Y hoy ha colocado sobre la mesa la discusión sobre qué se ha hecho y qué se puede mejorar en adelante, empeño en el que Colombia, como miembro de esta organización, ha querido sumarse creativamente y poner toda su voluntad política para identificar sus desafíos.

Mas allá de sus logros, la OTCA enfrenta varios desafíos que debe resolver, para enfocar su trabajo hacia el futuro: 1) Armonizar su lugar, en medio de la UNASUR, la CAN y otros organismos regionales, que progresivamente se mueven hacia un esquema de convergencia; 2) Proseguir su proyección internacional –como el órgano más significativo de la cooperación para la Amazonia– y, al mismo tiempo, lograr mayor impacto sobre cada espacio local de la Amazonia, al interior de los Estados nacionales; y 3) Abrir de manera creativa espacios de participación permanentes a las sociedades locales y regionales de las Amazonas de cada Estado, en las instancias nacionales de decisión.

Las conclusiones de este Seminario Nacional serán confrontadas con las de los otros siete Estados que comparten su membresía en la OTCA. Sus definiciones servirán de brújula a la OTCA para los años venideros.

Por todo ello, reconocemos, en su justo valor, la intervención de todos aquellos que han hecho posible este evento.

Finalmente es muy importante destacar y agradecer el apoyo ofrecido por la Secretaría Permanente, la CEPAL, la GTZ y cada uno de los panelistas y las organizaciones que representan, que hicieron posible que este seminario se realizara con éxito. La calidad de las ponencias, los enriquecedores debates y la pluralidad de opiniones llevan a pensar que es posible consolidar a futuro estos espacios de discusión y concertación, para construir entre todos un mejor futuro para la Amazonia.

PRESENTACIÓN

Socorro Ramírez, Editora

En noviembre de 2011, los Cancilleres de los países miembro de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) reiteraron la decisión, que habían tomado un año antes, de ampliar y profundizar las iniciativas para el relanzamiento de la Organización. Parte central de ese esfuerzo implica el fortalecimiento de la Comisión Nacional Permanente, responsable de la implementación del Tratado en cada país, de articular las políticas públicas y de interactuar con diversos sectores amazónicos. Con ese propósito la OTCA y cada Secretaría Nacional convocaron a un diálogo entre autoridades, actores, expertos y cooperantes amazónicos. Este libro, que publica el Ministerio de Relaciones Exteriores, recoge las ponencias y memorias del seminario realizado en Colombia.

El libro está dirigido, ante todo, a las distintas entidades colombianas involucradas en la Amazonia para que puedan realizar un seguimiento sistemático a las preocupaciones y propuestas expresadas durante el seminario nacional, y les sirva de insumo para su trabajo en favor del fortalecimiento de la OTCA a nivel nacional. Otros destinatarios son los participantes en el Seminario. También pretende el libro estimular el estudio en centros académicos y el debate en la opinión pública sobre la problemática, oportunidades, amenazas y retos de la Amazonia colombiana. Al tiempo quiere contribuir al encuentro en 2013 de todas las Comisiones Nacionales de la OTCA, luego de los eventos realizados en los ocho países amazónicos.

El libro es un esfuerzo colectivo. Ante todo, del equipo encabezado por el Embajador Francisco Coy, Director de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo¹, que desde la Cancillería organizó el seminario, y de la cooperación alemana, que lo hizo posible². Además, es resultado de todos los que intervinieron en el seminario: más de treinta ponentes, ocho moderadores de los paneles, un centenar de participantes en el debate, ocho estudiantes de la Academia Diplomática que tomaron notas, el colega Fernando Franco participante central de este esfuerzo y, de los autores de las más de veinte contribuciones escritas para este libro.

Luego de la presentación institucional y temática, el libro tiene seis partes. En la primera se encuentran las dos intervenciones ministeriales de inauguración del seminario colombiano. La Cancillería destaca la oportunidad que ofrece el seminario para reflexionar colectivamente sobre la Amazonia y los desafíos que su manejo plantea a los países que a ella pertenecen. El Ministerio de Ambiente muestra las diversas formas de protección de la Amazonia colombiana, los frentes y motores de la deforestación, la pérdida del bosque y su efecto en la adaptación de la región y del país al cambio climático, y el proceso de reordenamiento territorial.

La segunda parte ofrece una contextualización del debate con tres miradas realizadas desde escalas distintas. Ante todo, desde el recorrido que hace el Director Ejecutivo de la OTCA por las más de tres décadas de la cooperación amazónica que tomó forma con un Tratado y luego con una Organización y su Secretaría Permanente. Luego, el ex Ministro de Ambiente revisa los avances y retrocesos de las negociaciones ambientales internacionales hasta llegar a RÍO+20, que, al reiterar y actualizar lo acordado hace veinte años,

1 Del equipo hicieron parte en esa dependencia de la Cancillería: Bertha Patricia Alemán Para, Coordinadora de Organismos Regionales de Integración; Germán Grisales, Consejero y Punto Focal de la OTCA; Claudia Ximena Gómez, Asesora; Aida Patricia Jaimes Sánchez, Asesora; Sandra Marcela Pazmiño Rodríguez, Asesora; Diego Armando Aguirre, Despacho.

2 En particular, Natascha Solis Centeno de la giz Brasil.

se convirtió en un llamado urgente a que se cumplan los acuerdos de Río 92; y al final se pregunta por los elementos que podría tomar la OTCA de Río+20 para cumplir su misión. Después examino el contexto a escala amazónico-suramericana, para lo cual reviso los logros y limitaciones en las tres dimensiones de la misión de la OTCA –como foro de cooperación, intercambio y conocimiento; como instrumento de proyección conjunta entre sus miembros, y como espacio para enfrentar los nuevos y complejos desafíos que enfrenta la Amazonia– y someto a debate la pregunta sobre ¿cuánto refuerzo recibe la OTCA y cuánto le aporta al proceso de regionalización suramericano?

Dos propuestas a la Organización se destacan en esta segunda parte. La necesidad de que sea un espacio que contribuya a la delimitación del concepto de Economía Verde y a concretar los Objetivos de Desarrollo Sostenible para la Amazonia, y a su puesta en marcha. Y la conveniencia de profundizar la relación entre la OTCA, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la UNASUR, así como el proceso puesto en marcha por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) de acercamiento entre foros y organismos de concertación, cooperación e integración.

La tercera parte examina alternativas sostenibles en la Amazonia con cuatro miradas complementarias. Ante todo, la presentación de un proyecto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que se ha preguntado por la Amazonia posible y sostenible a partir de la revisión de los cambios acelerados internos que han generado nuevas dinámicas y demandas resultantes del crecimiento de la población. Luego, la propuesta de los elementos centrales que deberían tener las alternativas económicas sostenibles para la Amazonia colombiana, formuladas desde la rica experiencia de las Alianzas para la Sostenibilidad. Después, uno de los Co-directores del Banco de la República se pregunta por impuestos al carbono y pago de servicios ecosistémicos en la Amazonia para poder avanzar en el desarrollo sostenible. Y por último, un académico

colombo-brasileño interroga a la OTCA desde cinco desafíos para la sostenibilidad amazónica. Enumero algunas de las propuestas formuladas allí para su discusión en Colombia y en la OTCA.

- Fortalecer las distintas formas de protección y conservación de la Amazonia ante los acelerados procesos de destrucción y explotación legal e ilegal del patrimonio natural, la exclusión y marginalidad, las deficiencias de la gobernabilidad, la corrupción y falta de controles fiscales, laborales y ambientales para las actividades productivas y extractivas.
- Promover la comprensión nacional sobre la selva amazónica como una fuente de riqueza y no como un obstáculo al desarrollo, como el elemento diferenciador de Colombia para su competitividad a nivel global. Para ello, se sugiere posicionar la región en la agenda política y económica nacional, y estimular la valoración cultural, ambiental y económica de los servicios que le presta al país, a la región y al mundo.
- Construir iniciativas económicas sostenibles e incluyentes a partir de las especificidades de la Amazonia colombiana, que incluyan las inversiones necesarias para su desarrollo, se enfoquen en la protección ambiental, cuenten con una política fiscal encaminada a garantizar la conservación de los patrimonios de la región al poder premiar o castigar, según el caso, el comportamiento de los agentes económicos y sociales frente al medio ambiente y los recursos naturales.
- ‘Ecologizar’ la política fiscal con un sistema nacional impositivo (y remuneratorio) a las emisiones (y capturas) de carbono, que incluya programas de reducción de emisiones por deforestación y degradación de suelos (tipo REDD+) para proyectos que cumplan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible; medir la huella ecológica de las

actividades económicas que exhiban las más altas emisiones de gases de efecto invernadero, empezando por el sector minero-energético; suprimir la potestad de los concejos municipales para otorgar exenciones y exclusiones sobre los impuestos prediales rurales, y reemplazarla por la concesión de restituciones o créditos por inversiones directas en proyectos de conservación de cuencas, bosques, humedales y páramos.

- Aprovechar la relevancia de la Amazonia como tema recurrente en los foros multilaterales globales para imprimirle un valor agregado a los distintos productos de la región con el sello amazónico.
- Generar nuevos referentes de los principios de soberanía y seguridad que amplíen la articulación de la OTCA y la capacidad de los países amazónicos para enfrentar de manera cooperativa problemáticas transnacionales y necesidades ciudadanas.

La cuarta parte está referida a las sociedades amazónicas. En el tema toman la palabra ante todo los indígenas: el Director del Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia y el Coordinador de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC). Luego, la Fundación Tropenbos presenta el examen de los desafíos a la consolidación de una plataforma para el fortalecimiento cultural y social en la Amazonia. Tropenbos trabaja con instituciones académicas, el gobierno y comunidades indígenas para entender las condiciones locales y construir mecanismos de reconocimiento, fortalecimiento y protección del conocimiento tradicional y generar información necesaria para una mejor gestión, toma de decisiones y negociación sobre la región amazónica. Después, un antiguo director de la Sede Amazonas de la Universidad Nacional de Colombia se refiere a la cotidianidad de los pueblos amazónicos, en

especial a los situados en la triple frontera brasileña-colombo-peruana. Enseguida, la Cámara de Comercio del Amazonas presenta un proyecto sobre movilidad regional eco-etno turística. Finalmente, se presenta la relatoría de un rico diálogo entre autoridades amazónicas. A continuación hago una lista de las propuestas formuladas en esta parte para el debate colombiano y panamazónico.

- Avanzar en la gobernanza indígena frente a diversas formas de conservación, uso de la tierra y de los recursos naturales en sus territorios, para evitar yuxtaposición de competencias entre las autoridades administrativas (municipios) y ambientales (corporaciones) y las autoridades tradicionales.
- Asegurar que los Estados adelanten las consultas previas con las comunidades que puedan verse afectadas con proyectos extractivos o energéticos, impulsar iniciativas de protección de los sitios sagrados o de alto valor cultural para los indígenas en la perspectiva de fortalecer el patrimonio cultural de la nación y adoptar planes especiales para su salvaguardia.
- Empoderar a las comunidades indígenas sobre las implicaciones de los acuerdos acerca de los servicios ambientales de los bosques en los resguardos para prevenir contratos indebidos y abusivos; fortalecer la educación de la población local para que valore su entorno natural y haga uso racional y productivo de los recursos de su territorio; e impulsar polos de desarrollo con esas comunidades para generar un desarrollo armónico en la Amazonia.
- Reconocer como delito de lesa humanidad el genocidio cometido contra los pueblos indígenas hace cien años, que se extendió hasta principios de los años treinta durante la bonanza cauchera.
- Elaborar un plan de acción para el control migratorio en la Amazonia, que incluya una cédula verde o amazónica,

fondos, bolsas u otros estímulos verdes como forma de reconocimiento y estímulo a sus pobladores.

- Formular un gran proyecto con la participación de actores locales y en el marco de la OTCA, que permita estudiar y reconocer las particularidades propias de la heterogeneidad cultural, económica, poblacional y geográfica de la Amazonia colombiana, delimitar sus subregiones y consolidar un plan de conservación real y de manejo especial que sirva de escudo frente a la expansión de los procesos extractivos, en particular minero-energéticos, y congele progresivamente la sustracción de la reserva forestal y la titulación de la tierra.
- Comprometer a los gobiernos a fortalecer la OTCA mediante la identificación de prioridades conjuntas de conservación, la compatibilización de las legislaciones ambientales y la armonización de las políticas públicas entre sus miembros, y facilitar la coordinación de estrategias entre entidades nacionales y regionales hasta lograr que no se emprendan proyectos nacionales en la Amazonia sin analizar antes sus repercusiones pan-amazónicas.
- Partir de las definiciones nacionales de la Amazonia para ayudar a construir una concepción regional conjunta panamazónica, que facilite la armonización de legislaciones y políticas sectoriales para el desarrollo de la región.
- Estimular el abordaje de las políticas amazónicas a través de una concepción regional de mediano y largo plazo, que incluya elementos de ordenamiento territorial, consolidación de áreas protegidas, alternativas de sistemas agro-forestales, pagos por CO₂ capturado y almacenado, e iniciativas eco-turísticas, entre muchos otros.
- Proponer a los países miembro que acompañen la creación de áreas protegidas con otras medidas benéficas para

el bienestar de la población local a la que se debe involucrar y cuyo apoyo se debe lograr.

- Buscar que la OTCA, a través de su plataforma interinstitucional, facilite los convenios binacionales y trinacionales para el uso sostenible de los recursos.
- Tomar en consideración las sinergias culturales, lingüísticas, familiares, de intercambio y prestación de bienes y servicios que articulan la vida en las fronteras amazónicas y que no suelen ser valoradas en las políticas de los Estados, las instituciones multilaterales y los organismos de cooperación.

La quinta parte se centra en la investigación y en ella participan tres reconocidas entidades que tienen responsabilidades importantes en la Amazonia colombiana. El Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI) reseña distintas modalidades de cooperación para la investigación amazónica bajo el Tratado y bajo la OTCA. Colciencias enumera los programas de la OTCA y sus propios mecanismos, en particular los que tienen que ver con la Amazonia. El Área de Investigación para América Latina y el Caribe del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) presenta la estrategia con la que trabaja en la Amazonia.

Las tres entidades, al coincidir en la importancia de la investigación como eje fundamental para el desarrollo sostenible de la Amazonia, resaltan la necesidad de disminuir los tiempos que median entre la investigación y su implementación. También coinciden en que generar un mayor y mejor conocimiento de la realidad facilita el diseño de políticas públicas e iniciativas de desarrollo. De diversas ponencias e intervenciones en el debate es posible construir una propuesta para fomentar la investigación y la producción de conocimiento amazónico por muy diversas vías: proyectos impulsados por redes institucionales, becas de posgrado, cursos interuniversidades de diferentes países, programas de educación virtual,

redes con los institutos de estadística de los países amazónicos para generar y difundir datos estandarizados en toda la región.

La sexta parte está centrada en la cooperación e intervienen una entidad colombiana, dos programas europeos y uno estadounidense. La Agencia Presidencial de Cooperación (APC) presenta la estrategia para la Amazonia colombiana, ubicada en el Sistema Nacional de Cooperación Internacional las diversas modalidades multilaterales y bilaterales de cooperación que ayudan al desarrollo sostenible de la región. La cooperación alemana muestra la paradoja del descubrimiento de la Amazonia como un tesoro de categoría universal que tiene un potencial todavía no dimensionado, pero que está perdiendo su riqueza de forma incontrolada sin beneficio para el país y sus habitantes; presenta también sus programas en la región y de fortalecimiento de la OTCA. La cooperación holandesa se refiere a dos grandes desafíos para la Amazonia: asumirse como bien global con responsabilidad compartida y cooperación internacional; y asumir que no hay soluciones únicas. El Departamento del Interior de Estados Unidos presenta las acciones que realiza en Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia, en el marco del proyecto “Iniciativa de la conservación andino amazónica” de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), y facilita la integración de acciones regionales, tanto en aspectos de política como en iniciativas concretas de manejo de recursos naturales, planificación y desarrollo económico con la participación de las poblaciones locales. Enumero las propuestas para el debate en Colombia y en la OTCA.

- Canalizar más recursos de cooperación hacia la Amazonia con un criterio integral, involucrando a todos los departamentos amazónicos en proyectos que concreten los Objetivos de Desarrollo Sostenible para la región.
- Intensificar acciones de cooperación Sur-Sur enfocadas a la Amazonia, que aprovechen diferentes modalidades regionales, subregionales y bilaterales.

- Apoyar una mayor participación de los gobiernos locales y de la sociedad civil en los procesos de cooperación panamazónica.
- Apuntar a los mercados internacionales que estén enfocados en la sostenibilidad y basados en alimentos, biodiversidad y biomasa.

Al final del libro se recogen las más reiteradas conclusiones y recomendaciones dado que a través de esta presentación hemos ido destacando otras contribuciones centrales en el esfuerzo de pensar los desafíos y oportunidades de la cooperación amazónica a través de la OTCA.

I. EL SEMINARIO COLOMBIANO

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

Jaime Girón Duarte, Embajador del Ministerio de Relaciones Exteriores

Pocos temas congregan tanto la atención del mundo de hoy como el del medio ambiente. Las amenazas a la seguridad colectiva provenientes de los riesgos ambientales, que hace algunas décadas aparecían en investigaciones especializadas pero por fuera del debate público, son una realidad que vivimos y sufrimos los habitantes del planeta. Han pasado ya cuarenta años desde la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano, cuando empezó este proceso global de “toma de conciencia”, que apenas ahora intenta cristalizarse.

Los riesgos no son pocos. Nuestro país ha sufrido los últimos años los rigores de climas extremos y nos dicen los expertos (algunos de los cuales participaron del seminario) que esta es una situación que seguirá repitiéndose con cada vez mayor frecuencia, frente a lo cual debemos reflexionar sobre la forma de enfrentarla, sobre todo si queremos corregir el curso de la historia que se avizora.

Algunos indicadores de la dinámica actual son ciertamente preocupantes, a escala global y para la Amazonia. Por ejemplo, de acuerdo con el World Wildlife Fund (WWF) –en uno de sus modelos que estima el efecto del cambio climático sobre la biomasa de Suramérica–, de persistir las tendencias actuales, en 2090 de la selva amazónica se conservaría únicamente el sector noroeste. Es

entonces evidente que lo que está en juego es enorme, como suelen ser todos los datos que tienen que ver con la Amazonia.

Unas pocas cifras (que se conocen bien) sirven para explicar la razón de estas apreciaciones: la Amazonia representa el 6% de la superficie del planeta, el 40% del territorio de América Latina y el Caribe; sus ríos, con cerca de 25.000 kilómetros navegables, aportan cerca del 20% del agua que se vierte en los océanos; el bioma amazónico es a la vez la mayor reserva de biodiversidad del mundo, un regulador del clima planetario y el hábitat de pueblos ancestrales, poseedores de valiosos conocimientos, tradiciones y modos de vida; se trata de 420 diferentes pueblos indígenas y tribales, que hablan más de 86 lenguas y 650 dialectos, muchos de los cuales son un patrimonio universal que es necesario preservar.

Si entendemos que el sistema planetario es una unidad con múltiples y delicadas interconexiones, se hace evidente que lo que los habitantes de esta parte del mundo hagamos con la Amazonia, afectará de alguna manera al resto del mundo.

Nuestro país ocupa cerca del 8% de esta región (aproximadamente 480 mil km²) y es el tercero, después de Brasil y Perú, con territorio en la Amazonia. Cerca del 42% del territorio continental del país es amazónico y está ubicado en la zona adyacente a la Cordillera de los Andes, en donde nacen algunos de los grandes ríos de la cuenca. Esta condición estratégica le da al país ventajas, pero también responsabilidades frente a sus pobladores y frente al resto de países.

El seminario realizado en Bogotá el 25 y 26 de septiembre de 2012, es una excelente oportunidad para reflexionar colectivamente sobre esta región y sobre los desafíos que su manejo nos plantea. En buena hora, atendiendo una iniciativa de Bolivia, respaldada por los otros siete países, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) decidió emprender este tipo de eventos en los ocho miembros, cuyas conclusiones se llevarán a un gran evento regional, que posiblemente se celebra a principios de 2013 en ese país.

Para que las discusiones sean significativas, a este evento se ha invitado a todos los actores relevantes: representantes de los pueblos indígenas, sectores de la sociedad civil, miembros de los gobiernos locales y regionales, varios de los más destacados especialistas nacionales en el tema amazónico y representantes de la cooperación internacional, con conocimiento profundo en los temas que nos ocupan. Esta diversidad de opiniones y enfoques permite tener dos días de debates intensos y de conclusiones y recomendaciones robustas. Agradezco a todos los que han aceptado nuestra invitación, pues es la presencia de cada uno de ustedes lo que le da realce al seminario.

Permítanme ahora hacer un repaso general de los principales temas objeto de discusión de este seminario con el fin de establecer el contexto para los paneles que se desarrollarán. En los dos días de discusiones se abordan temas prioritarios para Colombia, la Amazonia y el papel de la OTCA en el futuro de la región, a partir de reflexiones que incluyen preguntas sobre el valor estratégico de la Amazonia, su lugar en los debates globales, en particular después de eventos tan importantes como Río+20 y otras discusiones en curso, como las relacionadas con el cambio climático. En este punto, quisiera hacer un paréntesis para destacar un asunto que es de la mayor importancia para Colombia y pertinente para este seminario.

Como todos ustedes conocen, veinte años después de la Cumbre de la Tierra de 1992, los jefes de Estado acaban de reunirse en el segmento de alto nivel de Río+20 para adoptar el documento denominado “El futuro que queremos”. Es muy satisfactorio para esta Cancillería, que uno de los principales logros de esta Cumbre haya sido la adopción del concepto y el proceso que conducirá a darles contenido a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) una propuesta que Colombia presentó y desplegó, principalmente con Perú. Los ODS son inspirados en el modelo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que han demostrado ser una herramienta

útil para enfocar prioridades y canalizar recursos. Se caracterizan por ser universales, voluntarios y adaptables a las circunstancias y situaciones propias de cada país, articulando las tres dimensiones del desarrollo sostenible de una forma equilibrada. Creemos que en ese debate, como en muchos otros, la OTCA tiene un papel importante que jugar, por lo menos como escenario de trabajo y concertación de los países de la región.

Los gobiernos de los países de la OTCA son conscientes de que falta mucho para que las comunidades locales de la Amazonia sientan como propia y con impacto cotidiano su acción. Por ello, este evento ha sido diseñado para empezar a edificar propuestas colectivas y proponer los arreglos que respondan a la necesidad de avanzar, tanto en el plano nacional como en el regional.

Es muy importante preguntarse en estos debates cómo la OTCA desarrolla su capacidad para adaptarse a los nuevos retos que surgen en el territorio de sus países miembro. Algunos de esos retos, como el de la minería ilegal, recuerdan otros episodios de la historia; las mal llamadas bonanzas que sólo dejaron ruina a los habitantes y al medio natural amazónico.

Igualmente aparecen nuevos desafíos, que exigen capacidad de respuesta y creatividad: los frecuentes eventos extremos asociados al cambio climático, los múltiples tráfico y mercados ilegales que prosperan ante la débil presencia estatal, cuyos efectos amenazan con vulnerar la soberanía y, sobre todo, el bienestar de los pueblos amazónicos que viven en las fronteras.

Otro ámbito que requiere una respuesta creativa y apropiada es el de la forma de conseguir, a través de un diálogo amplio, la expedición de normatividad justa que respete el reconocimiento colectivo de la propiedad intelectual para quienes han aportado a ello a lo largo de centurias, que garantice normas claras en el uso de recursos genéticos, que sus riquezas contribuyan al fortalecimiento de la calidad de vida de la nación entera en la jurisdicción de cada Estado.

La cooperación de la OTCA ha sido y sigue siendo muy importante en asistir a sus miembros en temas como la adaptación al cambio climático, el monitoreo de la cobertura vegetal, el manejo sostenible de recursos hídricos, la lucha contra el tráfico de vida silvestre, el avance en la detección sobre la trazabilidad de la madera ilegal en las fronteras amazónicas, entre tantos otros aciertos.

Otro tema importante, abordado recientemente en escenarios de la Organización, tiene que ver con el peligro que enfrentan más de sesenta pueblos aislados y, a ese respecto, los vacíos que sufren los Estados en términos de legislación nacional y de eficacia de sus políticas públicas. En esta primera etapa, se ha estado avanzando en el plano del intercambio de conocimientos acerca de la manera en que cada Estado intenta protegerlos, con sus fortalezas y debilidades. Las voces de todos los involucrados, incluidas las de otros grupos étnicos, son esenciales para avanzar en la construcción de una posición nacional.

Todas estas visiones aportadas por nuestros expertos nacionales, tendrán la oportunidad de enriquecerse con las visiones de los expertos internacionales con mayor experiencia en cooperación para la región. Eso nos permitirá ampliar nuestra perspectiva, con los aportes de quienes vienen apoyando nuestra labor como Estado, pero también como sociedad civil, academia o pobladores de nuestra Amazonia.

Deseo aprovechar estas palabras introductorias para agradecer a todas y cada una de las instituciones que han colaborado para organizar este evento de alto nivel, en particular al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo sostenible, por su aporte financiero y de contenido a este evento, a los Ministerios de Relaciones Exteriores de Alemania y de Países Bajos, a la CEPAL, por su guía y apoyo en la organización y, por supuesto a la Secretaría de la OTCA, bajo cuyo auspicio se organiza este seminario. Los agradecimientos se hacen también extensivos a todos los que aceptaron la invitación para participar en los debates, en sus aportes está la clave para el éxito de este evento.

Finalmente, quisiera concluir mi intervención, recordando a nuestro Nobel, Gabriel García Márquez, quien en su contribución a los trabajos de la Comisión Amazónica de Desarrollo y Medio Ambiente (1991-1992), escribió unas palabras que no sólo están vigentes, sino que dan un marco apropiado para las discusiones que ahora empezamos: *“La Amazonia, para muchos, es el símbolo nostálgico de la Tierra en los tiempos de la Creación, en un mundo de desiertos en expansión, de aire y aguas contaminadas y de formas de vida en extinción. Pero la Amazonia es también un lugar de esperanza para millones que aspiran a una vida mejor, más digna y que, sin proponérselo, crean un abismo entre sus necesidades y la visión edénica de los otros”*.

ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA AMAZONIA COLOMBIANA

Adriana Soto, Viceministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Colombia tiene una doble responsabilidad con su Amazonia: la preservación y conservación de los servicios ecosistémicos que presta para el resto del país, entre los cuales está la regulación climática, y con los demás países de la región hacia el resto del mundo para hacerle frente a cambio climático. En esta corta presentación quisiera exponer qué estamos haciendo como Gobierno en la Amazonia colombiana y cómo esas acciones, de alguna manera, se enmarcan dentro de los desafíos de la OTCA a nivel regional.

LA PROTECCIÓN DE LA AMAZONIA COLOMBIANA

La Amazonia colombiana tiene un área de cerca de 48 millones de hectáreas, que representan más o menos el 42% del total del territorio nacional y abarca cerca del 6% de la Amazonia continental; comprende total o parcialmente los departamentos del Amazonas, el Caquetá, el Cauca, el Guainía, Guaviare, parcialmente el Huila, Meta, Nariño, Putumayo y Vaupés.

La Amazonia ha sido considerada una de las regiones más ricas en biodiversidad, tanto en especies como en ecosistemas y en diversidad genética. Colombia, es el segundo país con mayor diversidad por kilómetro cuadrado. En aves y mamíferos, por ejemplo, tenemos un porcentaje en participación, con respecto al resto de países, bastante importante.

En cuanto al componente social, en la Amazonia tenemos cerca de 1.210.000 habitantes que corresponden más o menos al 2,8% de la población nacional, es decir nuestro territorio tiene una densidad bajísima de ocupación poblacional. Sin embargo, es una de las regiones con mayores necesidades básicas insatisfechas del territorio colombiano, situación en la que vive cerca del 58% de su población. Son datos superiores a los promedios nacionales. La población campesina en la Amazonia ha estado vinculada profundamente a procesos de colonización y ampliación de la frontera agrícola sobre todo en los departamentos de Caquetá, Putumayo y Guaviare.

En el resto de la Amazonia, precisamente por la característica de sus suelos, los procesos de ganadería extensiva y otro tipo de actividades agropecuarias se han visto limitados, lo que de alguna manera puede considerarse una bendición para la conservación de los bosques naturales. Sin embargo, tenemos un importante potencial minero y de hidrocarburos que de alguna manera constituyen un nuevo reto para esta región.

La mayor parte del territorio amazónico colombiano se encuentra bajo alguna figura de protección y manejo territorial. La primera es la reserva forestal, figura creada mediante la ley 2ª de 1959, con fines de protección, pero también con fines de uso exclusivamente forestal. Buena parte de la región amazónica se encuentra bajo esta figura que abarca hoy en día cerca de 39.700.000 hectáreas de la selva amazónica y constituye la reserva forestal más grande de todo el país. La reserva forestal está en proceso de zonificación no sólo en la Amazonia sino en el resto del territorio nacional y se puede dar una figura de uso para fines distintos a la protección o al uso

forestal. La segunda figura es la de los resguardos indígenas, con cerca de 21.000.000 hectáreas. La tercera, es el sistema de parques nacionales naturales, con cerca de 5.000.000 hectáreas, 9,8% de la Amazonia y el 55% de los parques nacionales del país.

Entre resguardos indígenas, Parques Nacionales Naturales y reservas forestales tenemos cerca del 80% del territorio amazónico colombiano. Entre 1964 y 1987 se sustrajeron cerca de seis millones de hectáreas que corresponden más o menos al 10% de la región y al 22% de las reservas forestales. El 43% del territorio colombiano se encuentra cubierto por bosque natural, y más o menos el 83-84% de este bosque se encuentra en la Amazonia. Solamente el 9% se encuentra fragmentado, y un porcentaje mínimo se encuentra en sabanas, es decir, afectado por procesos de colonización y particularmente ganadería extensiva.

LOS FRENTES Y MOTORES DE DEFORESTACIÓN

Un trabajo que adelantó el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (Ideam) con la fundación Moore, de monitoreo de los bosques naturales en todo el territorio colombiano, mostró cuál es la capacidad de captura y almacenamiento de carbono de esos bosques naturales. Pero sobre todo, dio la información más importante para la toma de decisiones: la dinámica de pérdida de bosque natural en todo el territorio nacional. La información con respecto a los puntos calientes de deforestación no fue muy alentadora. Según esos datos, la Amazonia colombiana ha perdido, entre 1990 y 2000 cerca de 1.198.000 hectáreas de bosque natural. Si se analizan las otras regiones, eso quiere decir que la Amazonia es la región de Colombia con mayor tendencia a la deforestación en ese periodo, y también entre 2000 y 2005 siguió ocupando el primer puesto en pérdida de bosque natural. En esos quince años, se perdió el 3% del bosque amazóni-

co. Si continuamos la tendencia, en 2050, el Ideam calcula que la Amazonia colombiana podría haber perdido otros 13 millones de hectáreas adicionales.

A mayor información, mayor posibilidad de tomar decisiones acertadas con respecto a la Amazonia, no solo las referidas a asuntos ambientales sino a otros sectores. Es por esto que es fundamental la iniciativa de la OTCA de tener un sistema de monitoreo mucho mas especializado en la Amazonia de los países miembro, para que descubramos y afrontemos de manera adecuada las causas directas e indirectas de la deforestación en esta región.

¿Cuáles son los frentes, los motores de deforestación en la Amazonia colombiana? De acuerdo con un análisis preliminar que hemos hecho de la información del Ideam en los últimos nueve meses, podemos señalar que los frentes de colonización conjugan todas las siguientes variables: la ganadería extensiva en especial en el Caquetá, los cultivos de coca, los títulos mineros, las nuevas solicitudes mineras, las áreas de hidrocarburos. Estos frentes traen otros motores de deforestación como las vías de comunicación requeridas para que se desarrollen este tipo de actividades.

Los principales puntos calientes están en el Meta, Caquetá, inmediaciones de San José del Guaviare, el occidente del departamento del Putumayo, cerca de la frontera con Ecuador. Además, hay focos de deforestación temprana, intermedia y reciente que presionan la frontera hacia el interior de la Amazonia colombiana.

PÉRDIDA DE BOSQUE Y CAMBIO CLIMÁTICO

Según los modelos realizados por el Ideam, en el periodo 2011-2040 se puede esperar que en esta región haya un aumento de la temperatura de aproximadamente 1,4 grados centígrados. Esto no son buenas noticias. De hecho con menos de 1 grado centígrado de incremento en los últimos 15 o 20 años hemos tenido transformaciones

importantes en el territorio colombiano por cuenta de estos fenómenos extremos. Qué decir de 1,4 grados centígrados adicionales a los que ya hemos tenido. Para empezar, esto seguramente ocasionará transformaciones profundas en términos de regulación hídrica.

El Ideam sostiene que gracias a la humidabilidad por su cobertura natural, el noreste de la Amazonia se encuentra en las mejores condiciones para resistir el impacto del cambio climático y adaptarse mucho más que el resto del país a este fenómeno extremo. Casi nunca valoramos la función de protección frente a este fenómeno exterior, que juega el mantener cerca del 95% de la Amazonia con cobertura de ecosistemas naturales.

Sin embargo, si la amenaza es constante o con tendencia a incrementarse, y si la humidabilidad de alguna manera cambia, es decir si empezamos a deforestar, a cambiar las condiciones de cobertura de bosque natural en la región amazónica, eso puede incrementar el riesgo de pérdida de la regulación hídrica de la región. Por eso es muy importante entender el valor de estos servicios ecosistémicos que presta la región, no solo frente al cambio climático sino frente a la regulación hídrica de la región *per se*.

De acuerdo con los escenarios que nos han mostrados los científicos internacionales y los expertos nacionales, los llamados “fenómeno de la niña” o “fenómeno del niño” tienden a ser cada vez más frecuentes y extremos. El territorio colombiano en los últimos quince años ha tenido cinco “fenómenos de la niña” y cinco “fenómenos del niño”. Cuando en la mitad del país teníamos “fenómeno de la niña”, en la región amazónica teníamos los fenómenos de sequía más severos de la historia.

A comienzos de 2009 y primer semestre de 2010, la región amazónica tuvo presencia del “fenómeno del niño”. En el resto del territorio colombiano, el “fenómeno del niño” se sintió en el primer semestre del 2010, y en agosto entró el “fenómeno de la niña” que duró cerca de dos años. La Amazonia se comporta de manera opuesta al resto del país. Mientras que la mitad del territorio

colombiano tenía precipitaciones por encima del promedio histórico, su región amazónica presentaba una disminución de cerca del 30% de las precipitaciones por debajo del promedio normal.

A pesar de tener el departamento del Amazonas cerca del 97% de su cobertura en bosque natural y, por tanto, contar con este servicio de protección casi intacto, el río Amazonas bajó a niveles históricos, dejó a miles de comunidades indígenas aisladas de los puestos de salud y de abastecimiento, con un impacto muy importante en las poblaciones ribereñas. De manera que si este fenómeno tiende a ser extremo y presentarse con mayor frecuencia, a pesar de contar con una cobertura de bosque natural, es importante pensar en medidas de adaptación desde ya para la región, porque son muchas las comunidades afectadas precisamente por la regulación hídrica que genera este fenómeno en la región.

EL ORDENAMIENTO DE LA AMAZONIA COLOMBIANA

En junio de 2012, el Gobierno colombiano a través de la Agencia Nacional de Minería (ANM) –reemplazo de Ingeominas– decidió hacer un ordenamiento minero de parte de la región amazónica –departamentos del Amazonas, Vaupés y Guainía– que abarca cerca del 17.000.000 para enfrentar la amenaza de la minería ilegal, cada vez más creciente y latente en la zona a través de la explotación ilícita de minerales como el oro, el coltán y la plata, entre otros.

Como medida complementaria a esta área estratégica minera, el Gobierno colombiano también expidió la resolución 1518 de 2012 con el fin de ordenar desde el punto de vista ambiental la Amazonia colombiana, en particular las reservas forestales de la ley 2ª. Basados en el Principio de Precaución, resolvimos hacer un alto en el camino, decir no a futuras solicitudes de sustracción de reserva forestal para minería hasta que no tengamos zonificada esta reserva forestal. Mientras se hace ese ordenamiento no va

a haber sustracción de reservas y por tanto no va a haber exploración o explotación minera en la región amazónica. Por supuesto, se respetan los trámites de sustracción en curso.

Son cerca de 37.000.000 hectáreas, y el área sustraída hasta la fecha es de cerca de 6.200.000 hectáreas. Ya tenemos zonificados los departamentos de Caquetá, Huila y Guaviare. Y está en proceso de zonificación ambiental los departamentos de Putumayo, Nariño, Cauca y Meta y también el proceso de zonificación ambiental del departamento del Amazonas, el sector del trapecio sur.

El proceso de zonificación consiste en determinar las áreas de la reserva forestal que son para producción diferente a la forestal de servicios ecosistémicos y restauración. Es decir, en aquellos lugares donde se han perdido bosques naturales y sea importante recuperar los servicios ecosistémicos, se van a emprender procesos de restauración. También tenemos el otro componente de la zonificación que es la protección. Cuando se destina un área de reserva forestal a protección, no sujeta a sustracción, la minería queda inmediatamente excluida.

No hay que olvidar que junto a ese proceso de ordenamiento territorial están los resguardos indígenas, las reservas naturales y los Parques Naturales. Esta es la estrategia de desarrollo sostenible en la Amazonia con la conservación bajo la figura de protección, como Chiribiquete y áreas que no están amenazadas por deforestación, declararlas de protección o conservación. Es la estrategia nacional de lucha contra la deforestación donde estarán los focos activos de deforestación antes mencionados y de restauración de aquellas áreas que ya fueron convertidas a pastos o bosques fragmentados pero que juegan un papel muy importante de abastecimiento y regulación hídrica, particularmente en cuencas abastecedoras así como en áreas prioritarias para conectividad a escala de paisaje.

Como la principal causa de deforestación no solamente en la Amazonia sino en el país es la ganadería extensiva, el Gobierno colombiano ha decidido responder a este proceso de una manera

estratégica. El 80% de los ganaderos en este país son pequeños y medianos, en su mayoría pobres. El problema es la ganadería extensiva que ocupa menos de una cabeza de ganado por hectárea, una manera sumamente ineficiente, improductiva y devastadora desde el punto de vista de pérdida de bosque natural y por lo tanto de pérdida de bienes y servicios ecosistémicos.

La estrategia silvopastoril, está funcionando bastante bien, ha sido financiada por un proyecto piloto del Fondo Multilateral para el Medio Ambiente, con el Banco Mundial y con la Federación de Ganaderos (Fedegan) con la participación de entidades como el Centro para la Investigación en Sistemas Sostenibles de Producción Agropecuaria (CIPAV), entre otros. También el Reino Unido hizo una histórica donación al Gobierno Colombiano de 15 millones de libras esterlinas para este proyecto de ganadería silvopastoril. Así reducimos metano de manera sustancial, –en el país la ganadería es la causa principal de emisión de gases de efecto invernadero–, reducimos procesos de deforestación, y de pobreza. Es una solución gana-gana desde el punto de vista social, económico y ambiental, y reducimos de manera efectiva la expansión de la frontera agropecuaria en esta zona tan sensible del país.

También tenemos la meta de restauración de 280.000 hectáreas en todo el territorio nacional. Una meta ambiciosa porque el promedio de restauración ha sido de 20.000 hectáreas por año. Esto por supuesto no cubre el déficit de deforestación que tenemos en el país que en promedio es de 320.000 hectáreas al año.

Otra estrategia es la de deforestación limitada dentro del marco de la Convención de Cambio Climático REDD+, con todos los procesos de financiación y verificación de la deforestación. Un primer piloto de deforestación limitada es de 17.000.000 hectáreas, en todo el país, en un periodo de tres a cuatro años. De acuerdo con las estimaciones que hizo el Ideam, las reservas colombianas de carbono están localizadas en la región amazónica y en el Chocó biogeográfico.

El Parque Nacional Chiribiquete tiene actualmente una extensión de 1.200.000 hectáreas. La idea es ampliarlo en 1.600.000 hectáreas adicionales para un total de 2.800.000 hectáreas dado que es uno de los parques naturales nacionales más importantes. Al ser un Parque Nacional, este sería un punto de cero deforestación, en cuyas áreas aledañas, donde tenemos presiones, tendremos estrategias de producción sostenible, con la ganadería a través de proyectos silvopastoriles. Se trata de evitar la expansión de la frontera en esta área que está a punto de ser creada. Es una de las contribuciones más importante que puede hacer el país junto con el ordenamiento de reservas forestales para la conservación adecuada de estos bosques que prestan estos servicios tan importantes a nivel nacional e internacional.

En la estrella fluvial del Inírida, estamos dando las puntadas finales de otra contribución de Colombia para la regulación hídrica y la prestación de otros servicios ecosistémicos importantes. Falta el concepto –no vinculante– del Ministerio de Minas, en la medida en que allí tenemos áreas con potencial de minerías o de hidrocarburos.

Finalmente, está la Mesa Indígena Amazónica Ambiental y de Cambio Climático (MIACC), que hemos construido con las comunidades y los pueblos indígenas de la Amazonia colombiana para identificar conjuntamente los retos y oportunidades frente al ordenamiento del territorio y al fenómeno de cambio climático.

II. LOS CONTEXTOS

DEL TRATADO A LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA

Mauricio Dorfler, Director Ejecutivo SP/OTCA

“PERSUADIDAS de que el presente Tratado significa la iniciación de un proceso de cooperación que redundará en beneficio de sus respectivos países y de la Amazonia en su conjunto...”. Así concluye el Preámbulo del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) que el 3 de julio de 1978 fue suscrito por representantes de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, para dar inicio a un inédito proceso de cooperación subregional que cumplió 32 años de vigencia en 2012. A lo largo de su historia, el TCA ha desarrollado mecanismos para consolidar e institucionalizar la visión común que alienta a sus países miembro. El Tratado, sin duda, es un mecanismo único en su género en Suramérica, dado que se caracteriza por ser una herramienta de cooperación Sur – Sur que contribuye al proceso de integración regional.

Para entender mejor la dimensión del desafío, es importante conocer más de cerca la región. Todo lo que se dice respecto a la Amazonia es inmenso, grande, desafiante y muchas veces inmensurable. Los retos del pasado y del futuro se nos imponen en el presente. Para actuar en beneficio de la región es imprescindible conocer

sus peculiaridades y características. La Amazonia representa el 6% de la superficie del planeta y ocupa el 40% del territorio de América Latina y el Caribe. Sus 38,7 millones de habitantes corresponden a 11% de la población de los ocho países amazónicos.

Sus dimensiones entre 5.1 y 8.1 millones de kilómetros cuadrados impresionan. Sus ríos aportan aproximadamente 20% del agua dulce del planeta en los océanos, cantidad mayor que los ríos Missouri-Missisipi, Nilo e Yangtzê juntos. Su cuenca posee 25 mil kilómetros de ríos navegables. El río Amazonas tiene 6,9 mil kilómetros de extensión y es el mayor del mundo. Cuenta con más de mil afluentes y alrededor de 220 mil metros cúbicos de agua vertida por segundo.

Contiene una excepcionalmente alta diversidad de especies, alrededor de un cuarto de las que existen en el mundo. Se ha estimado que contiene 30 mil especies de plantas vasculares, incluyendo de 5 mil a 10 mil especies de árboles. Del total, 2 mil han sido clasificadas por su utilidad para la alimentación, la medicina y otros fines.

La diversidad cultural es una de las principales características de la región. En la Amazonia existe una población de más de 600 mil indígenas, una alta diversidad de pueblos indígenas y comunidades tribales, que hablan más de 250 lenguas, pertenecientes a 49 familias lingüísticas. Por lo menos 70 pueblos viven en aislamiento voluntario y contacto inicial.

La Amazonia es, también, una región altamente vulnerable, situación que se explica entre otros factores, por la deforestación y la expansión de la agricultura; la extracción ilegal de madera, los incendios forestales, el tráfico ilegal de especies silvestres, y los extremos climáticos.

EL TRATADO Y SUS ETAPAS

Desde una perspectiva histórica, el Tratado ha vivido distintas etapas. En aras de facilitar la comprensión de la precitada evolución se podría decir que una primera etapa abarcó desde 1980, cuando entra en vigencia el Tratado, hasta 1989. Esta etapa se puede denominar como de “reafirmación de la soberanía”, dado que los países miembro, a partir de una iniciativa del Brasil, suscriben el precitado instrumento jurídico intergubernamental estableciendo el pleno ejercicio de la capacidad de control soberano sobre el espacio territorial amazónico, e incluyendo los recursos naturales existentes en la cuenca amazónica, de los países partes.

Aunque estos primeros años del Tratado no muestran una gran dinámica, es indudable que su desarrollo institucional, a través del establecimiento de las Comisiones Especiales de la Amazonia¹ en las diversas áreas que abarca la cooperación amazónica fue esencial para permitir construir una agenda de trabajo común. Deben destacarse dos espacios institucionales; el primero las Comisiones Nacionales Permanentes, que son las instancias que reúnen todas las entidades responsables del desarrollo y cooperación amazónica en sus respectivos territorios y están encargadas de aplicar las disposiciones del Tratado, ejecutar proyectos y programas e implementar las decisiones adoptadas; el segundo, el mecanismo de las presidencias *pro tempore*, que implicaba la responsabilidad de un país parte del TCA para dirigir todo el proceso por un tiempo.

La segunda etapa, que se extendió entre 1989 y 1995, puede denominarse como de “impulso y voluntad política”. Este periodo tuvo la característica de contar con el apoyo político de un espacio que no está prevista en los mecanismos institucionales del Tratado,

1 Las Comisiones Especiales de la Amazonia, concebidas como instancias de trabajo sectorial intergubernamental, fueron el espacio de coordinación y cooperación regional que desde la década de los ochenta permitió a los países partes del TCA identificar, priorizar y ejecutar una serie de programas y proyectos.

la reunión de los Jefes de Estado amazónicos. Si bien formalmente no existía dicha instancia, en 1989, en Manaus, se realizó la reunión de Presidentes de la OTCA. El valor intrínseco de este encuentro fue la renovación del compromiso político con las metas del Tratado desde una perspectiva de posicionamiento común frente a temas de interés de la agenda internacional.

Precisamente, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, aprovechó la participación muy activa de los socios amazónicos, quienes presenciaron una II reunión de Presidentes amazónicos que generó una declaración que recoge en buena medida la perspectiva de los países en desarrollo, y establece un marco de diálogo más equitativo con los países desarrollados.

La tercera fase del TCA puede caracterizarse como de “maduración institucional”. Esta fase presenta algunas particularidades, sobre todo las que tienen que ver con los impactos que el apoyo político otorgado a nivel de los Jefes de Estado tuvo en la ampliación de actividades, especialmente en la proliferación de propuestas de proyectos y programas en las comisiones especiales que conllevaban una mayor dinámica en las relaciones externas, especialmente con la cooperación internacional proveniente de organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de terceros países.

En ese contexto, los países partes del TCA consideraron que era propicio avanzar hacia una institucionalización del proceso de cooperación regional y se planteó la iniciativa de transitar hacia una Organización con una Secretaría Permanente. La variedad de actividades, programas y proyectos que se debían ejecutar permitió generar un consenso en torno a la necesidad de establecer una Secretaría Permanente como una estrategia para fortalecer el TCA y perfeccionar los mecanismos de implementación.

Para el mes de agosto de 2002, todos los países partes del Tratado habían cumplido con el depósito de ratificación de la Enmienda al mismo, ante el gobierno del Brasil, de modo que a partir del 2 de agosto de ese año entró en vigor el Protocolo de Enmienda al

Tratado de Cooperación Amazónica, que cierra un largo período de secretarías *pro tempore*, para dar nacimiento a la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, y su Secretaría Permanente, con sede en Brasilia.

Así entramos en la cuarta fase de la vida del TCA, la que se puede denominar como de “visibilidad internacional”, que abarca de 2002 a 2009. Los países miembro asumiéndose como parte de una nueva Organización buscan fortalecer su accionar a partir de una creciente agenda internacional y la determinación de los Ministros de Relaciones Exteriores a través de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra que así lo plantea. La reunión de Cancilleres amazónicos de 2002 representa el cierre de una etapa de cerca de un cuarto de siglo, y el inicio de una nueva bajo consideraciones que renuevan los compromisos básicos del Tratado, pero que paralelamente se ajusta a las nuevas circunstancias para darle un rol en el siglo XXI.

La OTCA como instancia de concertación, colaboración y cooperación intergubernamental representa un instrumento valioso para sus países miembro en orden a definir mejores condiciones para su inserción internacional. El protagonismo y las iniciativas de los países amazónicos en cada uno de los asuntos puntuales que hacen a la agenda ambiental y del desarrollo sostenible, es una muestra clara de ello.

La institucionalización de la Secretaría Permanente, a partir de 2002, implicó asegurar los recursos para su funcionamiento, la negociación para obtener una sede propia y la discusión regional sobre las prioridades que orientarían el nuevo período de trabajo. En ese camino, la Secretaría optó por apoyarse en trabajos de expertos externos y consultas realizadas a las Comisiones Nacionales Permanentes que derivaron en la aprobación del Plan Estratégico 2004 – 2012 que orientó las actividades de la OTCA hasta 2010. En el se recogían las principales iniciativas y áreas de cooperación conjunta, lo que permitió durante los últimos años llevar adelante una amplia gama de iniciativas de cooperación que contaron con

la participación de la asistencia técnica y financiera no reembolsables de gobiernos y organismos internacionales socios.

Es en esta cuarta fase donde se inician profundas transformaciones en las políticas de la mayoría de los países miembro con influencia directa en la región amazónica, sus poblaciones y el medio ambiente. Es también en este periodo que surgen o se profundizan discusiones en el ámbito global de importancia e impacto significativo en la región, tales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques y Convención de la Diversidad Biológica. Se suman a estos procesos, con diverso grado de impacto directo, otros espacios tales como la Convención sobre el Comercio de Especies de Flora y Fauna Silvestres en Peligro de Extinción y la Ronda de Doha para el Desarrollo que integra los trabajos de la Organización Mundial de Comercio (OMC). De forma complementaria, en este período, la producción científica para y de la región gana cierta visibilidad y se conoce algo más gracias a la construcción de redes de investigación y las facilidades de internet.

Es en el marco de este nuevo contexto político, institucional y de información, que la administración de la Secretaría Permanente de la OTCA inició la implementación de un Plan Estratégico (instrumento no considerado en el TCA o en los reglamentos), mediante programas, proyectos y actividades que integran sus planes de acción. Estas iniciativas, en algunos casos, han sido objeto de evaluaciones específicas y recientes generando insumos importantes para un proceso de reflexión más profundo sobre aspectos operativos y sobre el papel y perspectivas de la Secretaría Permanente.

Sin embargo, la falta de consenso entre los miembros de la OTCA para la designación de un nuevo Secretario General en 2007, generó un vacío de liderazgo y una insuficiente acción orientada desde la Secretaría Permanente, que se tradujo en un interinato de casi dos años que dificultó la actividad de la OTCA y generó una serie de desencuentros entre los países representados en la Comisión

de Coordinación del Consejo de Cooperación Amazónica (CCOOR) y la administración interina. Se detectó que faltó también una estrategia que permitiera definir claramente el papel y rol de la Secretaría. Esta situación generó repercusiones tanto en la proyección externa como interna, afectando las relaciones de la Secretaría y los gobiernos de las partes en la modalidad de cumplimiento de sus funciones.

EL RELANZAMIENTO DE LA OTCA 2009

Conscientes de esa dificultad y luego de un intenso y rico proceso de diálogo nacional y regional, a partir de un proceso liderado por los representantes de los países miembro en Brasilia, que incluyó la actividad de un grupo *ad hoc* denominado *petit comité*, se produjo un acuerdo político que posibilitó la asunción de un nuevo equipo directivo en la Secretaría Permanente, con un claro mandato para revertir la situación y generar las condiciones para iniciar la quinta fase que se denominó como “relanzamiento de la OTCA”.

El diagnóstico inicial que fue realizado en esta nueva etapa, mostraba claramente que el contexto regional vivía avances y desarrollos en materia de integración. El surgimiento de nuevos actores como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (de la cual los ocho países partes son activos fundadores), la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) (que cuenta con la participación de tres países participantes), la Iniciativa de la Integración de Infraestructura Suramericana (IIRSA) que hoy es parte de un Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento; y la continuidad, no exenta de dificultades y avances de la Comunidad Andina (CAN) y la Comunidad del Caribe (CARICOM). Una variable común a todos ellos es la preocupación por el fortalecimiento de iniciativas en las diversas áreas que son también competencia de la OTCA.

No debemos olvidar que las políticas nacionales en los últimos años han orientado sus esfuerzos para dotarse de instituciones, planes estratégicos y políticas públicas con una visión clara de incidir sobre el desarrollo de la Amazonia y responder a los nuevos desafíos internacionales y regionales. Estas acciones nacionales también contemplan aproximaciones diversas sobre el rol del Estado, el comercio y la participación social, siendo oportunidades propicias para fortalecer un organismo regional de cooperación como la OTCA, con miras a dotarla de un rol que aporte a la integración regional.

Se debe mencionar que proyectos de decisiones y resoluciones importantes se encontraban sin avances. Esto se constata, tanto desde la vida institucional por una falta de adecuación de los reglamentos internos como en la inexistente iniciativa política de la Organización con los países miembro y el exceso de atención a terceros actores sin un norte definido. Esto se traduce en situaciones como mantener sin consideración, desde 2005, proyectos que tendrán una repercusión positiva en las comunicaciones o integración física de la subregión, como por ejemplo el de reglamento de navegación comercial.

Por el carácter y particularidades de la OTCA, su relanzamiento debe ser entendido como un proceso donde la responsabilidad no es solamente de su Secretaria Permanente sino principalmente de los países miembro, los que lo han conducido acertadamente.

En noviembre de 2009, los Jefes de Estado de los países miembro emitieron una Declaración sobre la OTCA², con el mandato de dar a la Organización “*un renovado y moderno papel como foro*

2 Es interesante anotar que las anteriores dos declaraciones de los presidentes amazónicos estaban referidas a temas de la agenda internacional, especialmente medio ambiental. Es la primera vez desde la entrada en vigencia del TCA que los Jefes de Estado de los ocho países miembro establecen directrices precisas sobre la Organización. Si antes de noviembre de 2009 existían dudas sobre la continuidad de la OTCA como espacio de cooperación regional amazónico, la Declaración de Manaus despeja toda incertidumbre y reafirma el rol institucional de la Organización a través de un renovado compromiso político al más alto nivel.

de cooperación, intercambio, conocimiento y proyección conjunta para enfrentar los nuevos y complejos desafíos internacionales que se presentan". En ese contexto, instruyeron a los Ministros de Relaciones Exteriores que "...a fin de fortalecer el proceso de cooperación preparen una nueva Agenda Estratégica de la OTCA para el corto, mediano y largo plazo, que deberá contener acciones a nivel regional que apoyen las iniciativas nacionales".

Este mandato tomó en consideración la rica transformación de la realidad nacional y regional de los países miembro. Los profundos cambios en la agenda internacional, regional y local, llevaron a la construcción de una nueva visión adaptada a los retos del contexto actual para construir la unidad respetando la diversidad, preservando el patrimonio común amazónico.

Consecuentemente, y luego de un amplio proceso de consulta, diálogos sectoriales regionales y levantamiento de información en los países miembro, en el marco del proceso de revisión del Plan Estratégico 2004-2012, los Ministros de Relaciones Exteriores aprobaron –en su X Reunión realizada en Lima, Perú, en noviembre de 2010– la nueva Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica³ con un horizonte de ocho años para su implementación.

Esta Agenda incorpora una visión transversal y multisectorial de todos los programas, proyectos y actividades identificados, para dar respuesta a las inquietudes y requerimientos de los países miembro y a los mandatos del TCA. Para su implementación se han previsto mecanismos de ajuste y revisión que le permiten ser una herramienta orientadora, flexible y adaptable a fin de que refleje adecuadamente todos los intereses comunes.

³ Se debe destacar que el proceso de construcción de la nueva Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica refleja el consenso posible entre los ocho países miembro de la OTCA en temas de alta sensibilidad. La Agenda debe ser comprendida en su justa dimensión, como el mayor y mejor reflejo del espíritu común amazónico. En un tiempo en el que todas las negociaciones internacionales tropiezan con dificultades, los países de la OTCA dan un claro mensaje al mundo sobre la construcción común de una Amazonia en clave regional.

La nueva Agenda Estratégica incluye la visión, misión y objetivos estratégicos de la OTCA, a partir de dos ejes de abordaje transversal (conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables y desarrollo económico y social). Establece el rol y las directrices de actuación de la Secretaría, el ciclo de proyectos propio de la OTCA, la estructura institucional para la gestión de la Agenda y las distintas modalidades de financiamiento consideradas.

Adicionalmente, presenta un abordaje temático que integra ámbitos del TCA tales como: bosques; recursos hídricos; gestión, monitoreo y control de especies de fauna y flora silvestre amenazadas; áreas protegidas; uso sostenible de la biodiversidad y biocomercio; asuntos indígenas; gestión del conocimiento e intercambio de informaciones; gestión regional de salud; infraestructura y transporte; navegación comercial y turismo, además de temas emergentes como desarrollo regional, cambio climático y energía.

Las bases de este relanzamiento institucional pueden resumirse en: i) renovación y profundización del compromiso político; ii) nueva estructura organizacional: mayor autonomía técnica; iii) nuevos reglamentos: reunión de Ministros de Relaciones Exteriores; Consejo de Cooperación Amazónica; Comisión de Coordinación del Consejo de Cooperación Amazónica; Secretaría Permanente; personal de la Secretaría Permanente; iv) proceso de aumento de cuotas: mayor autonomía financiera; v) aprobación de la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica; vi) reforzar el funcionamiento de las Comisiones Nacionales Permanentes; vii) nuevo ciclo de proyectos y lineamientos para la relación con la cooperación internacional, y viii) OTCA: único foro intergubernamental para la cooperación en la Amazonia.

Los países miembro de la OTCA realizaron un importante esfuerzo de diálogo y concertación regional, que incluye un compromiso para la ejecución de los programas, proyectos y actividades identificados. En ese contexto, es importante señalar la decisión adoptada para continuar contando con la cooperación

de gobiernos de países amigos y de organismos internacionales, a partir del nuevo marco del ciclo de proyectos propio y los lineamientos para la relación con la cooperación internacional aprobados en 2010.

Consecuentemente, el período entre noviembre de 2010 y noviembre de 2011 se puede caracterizar como un esfuerzo de reorientación, alineación y priorización de las actividades de la Organización en función de la implementación de la Agenda Estratégica. La realización de más de veinte reuniones regionales permitió generar el mapa de actividades establecido como la base de la Agenda, con lo cual se permitió efectivamente que los países miembro retomen por completo el control y direccionamiento del trabajo de la Organización⁴.

DEL COMPROMISO DE MANAOS A LA XII REUNIÓN DE CANCELERES EN ECUADOR

La OTCA continuó de manera dinámica su proceso de relanzamiento que está mostrando frutos importantes, tanto a nivel del compromiso con la Organización por parte de los países miembro, como por la labor de la Secretaría Permanente. Puede considerarse que el año 2011 y los meses transcurridos de 2012 han sido satisfactorios pues ha habido una positiva respuesta de parte de los países miembro con una asistencia prácticamente completa a las distintas reuniones tanto a nivel político como técnico celebradas con el fin de implementar la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica.

4 Un avance sustantivo en este proceso fue establecer claramente las funciones y roles que cumple la Secretaría Permanente, partiendo de la premisa que la misma no es el noveno país miembro. La Agenda Estratégica establece seis funciones que la Secretaría debe cumplir: articuladora, facilitadora, coordinadora, gestora de apoyo de la cooperación regional e internacional, generadora de información regional y promotora de acciones.

En este proceso de relanzamiento institucional, especial importancia cobró la XI reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, realizada en Manaus en noviembre de 2011. En esa oportunidad, y dando continuidad a lo decidido en Lima en 2010, los Cancilleres aprobaron el “Compromiso de Manaus” en el que reiteraron su apoyo político de ampliar y profundizar las iniciativas para el relanzamiento de la OTCA. Así mismo, se comprometieron a incentivar el continuo fortalecimiento de las Comisiones Nacionales Permanentes, instancias nacionales responsables de la implementación del Tratado en sus respectivos territorios, destacando el papel en la articulación e implementación de políticas públicas para la región amazónica.

Adicionalmente, se decidió abordar dos temas centrales para perfilar más claramente el rol de la OTCA. El primero, el tema social orientado hacia el desarrollo de las poblaciones amazónicas caracterizado como la “*inclusión social, la lucha contra la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema*”, para lo cual se encomendó establecer un grupo de trabajo *ad hoc*, integrado por especialistas de los países miembro, a fin de que propusieran y examinaran “*iniciativas en el área de desarrollo social en la región amazónica*”. Esta decisión ministerial refleja un nuevo avance en la consolidación de la OTCA en los países miembro.

En segundo lugar, el conocimiento, la ciencia, la tecnología y la educación. El mandato otorgado abarcó temas vinculados a la implementación del observatorio regional amazónico, el estudio de alternativas para establecer una universidad regional amazónica, el establecimiento de un programa regional de movilidad académica y la publicación de una guía de la oferta académica de la región amazónica. Este importante paquete de medidas busca responder, con un renovado apoyo político, a la agenda del conocimiento en el centro de los debates de la región.

Otro hito importante en 2012, fue la implementación de uno de los mandatos de la Agenda Estratégica relacionado en

las reuniones sectoriales de alto nivel: de autoridades de turismo, asuntos indígenas, agua, bosques, biodiversidad, salud, investigación, entre otras. Especial referencia merece la II reunión de Ministros de Ambiente de la OTCA, celebrada en Lima, en marzo de 2012, donde luego de seis años de su último encuentro a ese nivel, las máximas autoridades sectoriales ratificaron la agenda ambiental regional y avanzaron en la consolidación de este importante espacio de diálogo político como una esfera que apuntale el trabajo de cooperación regional ambiental, destacándose la aprobación del concepto para el establecimiento de una plataforma en el área ambiental.

Desde el punto de vista institucional, la Organización estuvo presente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, Río+20, celebrada en junio de 2012, con base en las orientaciones de la “Declaración” sobre el particular emitida por los Cancilleres de los países miembro en su XI reunión celebrada en Manaus y respaldada por los Ministros de Ambiente; con la organización de un evento paralelo y con la presentación de un stand para la difusión de sus actividades.

Este conjunto de actividades durante este período, muestra el nuevo dinamismo que los países miembro están imprimiendo a la Organización y al trabajo de la Secretaría Permanente. Sin duda quedan muchos aspectos por abordar y temas por tratar, pero entendiendo que este artículo tiene una dimensión institucional, la conclusión que se puede obtener es que el proceso de relanzamiento de la organización ha cumplido su ciclo, ahora llegó el tiempo de la consolidación y proyección futura.

UNA PAUSA PARA LA REFLEXIÓN ANTES DE LA REUNIÓN DEL COCA

Seguramente, muchos de los lectores podrán preguntarse luego de la presentación de todo el recorrido histórico y actual ¿dónde está la OTCA y hacia dónde va? Es un interrogante pertinente y serán los propios países miembro los que continuarán marcando el destino de la Organización como se viene reforzando desde julio de 2009. Sin embargo, existen algunos elementos que permiten presentar un cuadro de la situación actual y algunas líneas sobre los desafíos futuros que pueden identificarse y ser planteados a manera de reflexión antes de la próxima reunión Ministerial.

CÓMO RESUMIR LA SITUACIÓN ACTUAL

1. La OTCA es el foro de cooperación regional para los países amazónicos, y cuenta para el desarrollo de sus actividades con un renovado compromiso político y una Agenda Estratégica común.
2. Se tiene un nuevo marco normativo y un nuevo presupuesto para las actividades de la OTCA, habiéndose garantizado la participación directa de los países en la definición de las prioridades y el rumbo institucional.
3. Se cuenta con un mandato claro para las actividades que la Secretaría debe realizar, a través de la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica.
4. Se cuenta con un nuevo ciclo de proyectos propio de la Organización, que será aplicado en las nuevas iniciativas de programas y proyectos que se acuerden en el marco de la Agenda Estratégica.
5. Se ha logrado iniciar la ejecución y avanzar en la implementación de las iniciativas que aún estaban pendientes

mediante los proyectos de monitoreo de la cobertura forestal, de gestión de recursos hídricos y de marco estratégico para pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial.

6. Se han generado espacios de diálogo regional, en prácticamente todos los temas de la Agenda Estratégica.
7. Se ha logrado avanzar en la identificación e inicio de labores de consenso regional para el desarrollo de iniciativas junto al KfW y las Secretarías del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) y la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT).
8. Se cuenta con el compromiso inicial de los gobiernos de Alemania y Holanda para ampliar la vigencia del programa regional Amazonia, que estarían sin recursos adicionales hasta diciembre de 2012.
9. Se ha iniciado el contacto con los gobiernos alemán y holandés para concretar una cooperación adicional a partir de 2013, en el marco de los lineamientos para la relación con la cooperación internacional.
10. Se cuenta con una nueva herramienta de comunicación con los países a través de una intranet, que no reemplaza las comunicaciones oficiales pero agiliza el trabajo conjunto.
11. Se ha generado una línea editorial que permite generar una identidad propia y se ha reforzado la estrategia de comunicación mediante publicaciones con información relevante para la OTCA.

ALGUNOS POSIBLES DESAFÍOS FUTUROS

1. Dotar de mayor densidad política al trabajo de la OTCA. Superar la lógica de centrar los esfuerzos de cooperación

regional únicamente en programas y proyectos y avanzar hacia la adopción de visiones comunes para foros internacionales. La reunión Río+20 en junio de 2012, mostró una clara oportunidad para los países miembro.

2. Transformar la OTCA en un futuro cercano en una referencia regional y mundial sobre temas como el manejo sostenible de los bosques, la protección de la biodiversidad y la gestión de los recursos hídricos, enfocando esa aproximación hacia la conservación, protección y uso sostenible como contribución al establecimiento de un ambiente de confianza, estabilidad y paz regional.
3. Consolidar la reforma institucional de la Secretaría, mediante la implementación del nuevo organigrama aprobado superando las restricciones financieras previstas para 2012. Se hace necesario consolidar nuevas fuentes de financiamiento para que la Secretaría cumpla con los mandatos, roles y funciones otorgadas por los países en el contexto de las resoluciones de Manaos. Falta una mayor autonomía técnica y financiera.
4. Ampliar y diversificar las fuentes de cooperación, requerirá de un continuo y permanente esfuerzo de trabajo y presentación ante gobiernos amigos y organismos internacionales, en el marco de las prioridades regionales y los lineamientos de relación con la cooperación.
5. Consolidar el trabajo de la AECA, garantizando una presencia constante y directa de los países miembro en las reuniones regionales programadas.
6. Fortalecer y apoyar el trabajo de las Comisiones Nacionales Permanentes tanto en su trabajo a nivel nacional, como preparándolas para el seminario regional sobre la OTCA que se realizará en Bolivia. Se deberá pensar en institucionalizar mecanismos de participación social en la Organización.

7. Promover la protección de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas y de otras comunidades tribales de la Amazonia, en el marco de las respectivas legislaciones nacionales, garantizando la preservación de los mismos y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de tales conocimientos.
8. Propiciar el diálogo entre los países, en el área de inclusión social, lucha contra la pobreza y erradicación de la pobreza extrema para generar y examinar iniciativas en el área de desarrollo social en la región amazónica. A partir de esa aproximación, iniciar la discusión de una posible agenda de complementación productiva amazónica.
9. Intensificar las acciones de cooperación en las áreas de educación, innovación, ciencia y tecnología. Para ello, establecer un programa regional de intercambio educativo, analizar la viabilidad de crear la universidad regional amazónica, como centro académico y de investigación, de carácter intergubernamental, adscrito a la OTCA e implementar el “Observatorio Amazónico”, foro permanente que reunirá instituciones y autoridades, con énfasis en el estudio de la biodiversidad amazónica.
10. Dotar de mayor dinamismo a los procesos de aprobación y ejecución de proyectos, priorizando acciones que aproximen a la OTCA y sus autoridades nacionales y locales a las poblaciones amazónicas, para facilitar el proceso de identificación de demandas locales para proyectos regionales. Promover seminarios nacionales y regionales.
11. Promover una interacción de la OTCA con los otros organismos regionales y subregionales de integración, para identificar medios que permitan una progresiva coordinación conjunta.

El desafío que afrontan los ocho países miembro de la OTCA tiene la dimensión de la Amazonia. Es absolutamente claro que ninguno de los países a nivel nacional tiene la capacidad por sí mismo de enfrentar el reto. Las poblaciones amazónicas requieren conocer mejor y aproximarse a la Organización. Es fundamental que el equilibrio político alcanzado en la Agenda Estratégica pueda transformarse y materializarse en acciones concretas que muestren que sí es posible consolidar la armonía del hombre y la naturaleza en ese maravilloso espacio de vida llamado Amazonia.

“EL FUTURO QUE QUEREMOS” PARA LA OTCA

Manuel Rodríguez Becerra, ex Ministro de Ambiente y

Profesor Titular, Facultad de Administración, Universidad de los Andes

Las amenazas ambientales globales producidas como consecuencia de la actividad humana así como los intentos del conjunto de los países del mundo para enfrentarlas, son los dos hechos fundamentales que caracterizan el tema ambiental en la era de la globalización.

La comunidad internacional, con el fin de mitigar, detener o revertir las amenazas ambientales globales que están poniendo en riesgo los soportes naturales de la vida en la Tierra, ha acordado un amplio conjunto de instrumentos globales jurídicamente vinculantes, así como de declaraciones y programas no vinculantes, algunos de los cuales han tenido profundas repercusiones, como ocurre con varios de los principios de las declaraciones de Estocolmo y de la Conferencias sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) que hacen parte del derecho internacional consuetudinario.

La construcción de estos instrumentos globales recibió impulso después de la Segunda Guerra Mundial, y en particular fue detonada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) y posteriormente en la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992). En esta última, se

consagró políticamente el concepto de desarrollo sostenible, como un reconocimiento de las profundas relaciones entre medio ambiente y desarrollo económico y social. Con ello se propuso que dejaran de concebirse los temas ambientales, económicos y sociales como cuestiones sectoriales para tratarlos en el marco de un concepto holístico, pero su puesta en marcha parece aún muy elusiva.

Diez años después de Río se realizó la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo (RÍO+10), y recientemente tuvo lugar una nueva Conferencia sobre Desarrollo Sostenible (RÍO+20), las dos, como las anteriores, convocadas por la Asamblea de las Naciones Unidas. El propósito de este documento es el de examinar las implicaciones de los acuerdos alcanzados en Río+20.

DE ESTOCOLMO A RÍO 92 Y A RÍO+20

La OTCA surgió en 1978, seis años después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano que tuvo lugar en Estocolmo, en la cual las naciones identificaron que la creciente existencia de problemas ambientales de carácter transnacional requería una acción colectiva. Con la Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano se plasmaron muchos de los principios de la política pública ambiental contemporánea (como el de los derechos intergeneracionales a un medio ambiente sano), y con la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, se dio un gran impulso a la construcción de tratados multilaterales para enfrentar las amenazas ambientales globales y regionales, y a la creación de capacidades nacionales para la gestión ambiental (Sands, 1994).

Una de las motivaciones para la realización de la conferencia de Estocolmo fue la constatación de múltiples amenazas ambientales transnacionales, siendo la destrucción de la selva amazónica,

una de las que, por entonces, causaba más preocupación entre gobiernos, ONG y comunidad científica de los países desarrollados. Tres grupos que fueron los propulsores de su convocatoria.

En Estocolmo, la delegación brasileña declaró tajantemente que así como los países industrializados habían deforestado sus bosques naturales, Brasil tenía la soberanía de utilizar la selva amazónica, y destruirla en parte, con el fin de garantizar su desarrollo (United Nations, 1997). Hoy, ni el gobierno de Brasil, ni ninguno de los gobiernos miembros de la OTCA, se atrevería a hacer semejante declaración pública. Pero una cuidadosa lectura del GEO sobre la Amazonia, 2009, publicado por OTCA bien parecería indicarnos que el conjunto de las políticas amazónicas de los países de la Gran Cuenca han estado muy lejos de proteger su selva.

¿Qué elementos podría tomar la OTCA de RÍO+20 para cumplir con sus objetivos? Para aproximarse a la respuesta a esta pregunta parece fundamental entender los resultados de esta Conferencia, en el ámbito más amplio del legado de RÍO 92.

Los resultados de RÍO+20 están lejos de ser equiparables a los alcanzados en CNUMAD, RÍO 92. Y no es de extrañar, si se toma en cuenta, entre otros factores, la negativa coyuntura económica internacional registrada, en particular por Estados Unidos y Europa, desde el colapso que sufrió el sistema financiero de aquel país en 2008, así como las enormes dificultades que han enfrentado las negociaciones multilaterales en materia ambiental, en los últimos años, tal como se manifiesta en el caso del cambio climático.

RÍO 92

En contraste, la CNUMAD se realizó en una coyuntura global muy propicia, marcada por el final de la Guerra Fría y por una situación económica relativamente favorable. Y a ella le siguieron las cumbres globales sobre otros temas prioritarios de la agenda pú-

blica, como la pobreza, la población, y las ciudades, todas las cuales se realizaron en la década de los noventa. Y no fueron pocas las voces, y entre ellas la de Al Gore, que señalaron que el final de la Guerra Fría ofrecía la posibilidad de disminuir sustantivamente los presupuestos militares de las grandes potencias, y dirigir estos recursos nuevos y adicionales a los países en desarrollo, mediante la cooperación internacional, con el fin de erradicar la pobreza y combatir los más acuciosos problemas ambientales.

Además, la convocatoria de la Cumbre de la Tierra surgió de recomendación que hiciera la Comisión Brundtland, establecida por la Asamblea de las Naciones Unidas en 1985 como consecuencia de la ocurrencia de los alarmantes problemas ambientales surgidos en diversos lugares del globo, no obstante los avances que para evitarlos se registraron con posterioridad a la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano realizada en 1972. Y en el informe de la Comisión Brundtland, “Nuestro futuro común”, presentado en 1987 (Comisión Brundtland, 1987), se analizaron las profundas relaciones existentes entre crecimiento económico, persistencia de la pobreza y la inequidad, y el deterioro ambiental, y se desarrolló el concepto de desarrollo sostenible que posteriormente sería consagrado al más alto nivel político en los acuerdos de la Cumbre de la Tierra.

Cuadro 1. Acuerdos internacionales sobre los problemas ambientales globales suscritos a partir de Río 92

Acuerdos alcanzados en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, 1992

- Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo**
- Agenda 21 (una expresión programática de la Declaración de Río)**
- Convenio de Diversidad Biológica*
- Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*

Acuerdos alcanzados en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, 1992

- Principios relativos a los Bosques. Declaración Autorizada, Sin Fuerza Jurídica Obligatoria, de Principios para un Consenso Mundial Respecto de la Ordenación, la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Bosques de Todo Tipo**

Instrumentos de naturaleza global acordados después de Río

- Programa Desarrollo Sostenible Estados Insulares**
- Programa Mundial de Acción para Combatir las Fuentes Terrestres de Contaminación Marina**
- Convenio de Lucha Contra la Desertificación y la Sequía*
- Iniciativas de Acción para el Manejo Sostenible de los Bosques** y Creación del Foro de Bosques de las Naciones Unidas
- Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional*
- Convenio de Estocolmo Sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes*
- Protocolo de Kioto del Convenio Marco de Las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*
- Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad del Convenio de Diversidad Biológica*
- Protocolo de Nagoya del Convenio de Diversidad Biológica sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Distribución Equitativa de los Beneficios Provenientes de su Utilización*

Acuerdos alcanzados en la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, 2002

- Plan de acción de la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible**
- Declaración política**

*Instrumento jurídicamente vinculante

**Instrumento jurídicamente no vinculante

Cuadro actualizado por el autor a partir de (ROD05)

Estos acuerdos, cinco en total (ver cuadro 1), se negociaron simultáneamente en tres complejos procesos de negociación que se adelantaron entre 1988 y 1992, y fueron firmados en Río, por ciento veinte jefes de Estado, en un acto, entonces, sin precedentes en la historia de las Naciones Unidas.

La biodiversidad y el cambio climático fueron objeto de instrumentos jurídicamente vinculantes en contraste con el tema de bosques, que no lo fue. Y, esto último, no obstante que la masiva deforestación de los bosques tropicales, entre ellos los de la Cuenca Amazónica, hubiese sido una de las principales motivaciones de la realización de la Cumbre. Así se manifestó, por ejemplo, en el hecho de que en reunión del G-8 previa a Río 92, se acordara adelantar las negociaciones conducentes a la construcción de un acuerdo multilateral jurídicamente vinculante para detener la deforestación, que no se logró acordar en virtud de las diferencias sobre las responsabilidades que cabían a los países desarrollados y en desarrollo, en el cumplimiento de estos propósitos (Rodríguez, 1994).

Además, en Río se establecieron compromisos para construir otros cuatro instrumentos, los cuales fueron negociados en los primeros años después de la Cumbre (en el cuadro 1, los cuatro primeros en la sección “Instrumentos de naturaleza global acordados después de Río”). Y en el segundo quinquenio de la década de los noventa también se adelantaron las negociaciones conducentes al Protocolo de Kioto y al Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, desarrolladas respectivamente en el marco del Convenio de Cambio Climático y el Convenio de Biodiversidad, los cuales fueron abiertos para la firma durante la CNUMAD. Y, finalmente, en 2011 se concluyó el Protocolo de Nagoya de la Convención de Biodiversidad.

En síntesis no es exagerado afirmar que Río 92 fue un momento único en la historia de las relaciones internacionales en materia del desarrollo sostenible y del medio ambiente, si se juzga por la relevancia de los temas y los acuerdos alcanzados, lo que, en

últimas, fue el resultado de un complejo proceso que en la práctica se inició con el establecimiento de la Comisión Brundtland en 1985 y finalizó con la Cumbre de la Tierra en 1992, al cual contribuyó un entorno internacional relativamente positivo, tanto en materia política como económica (Rodríguez, 1994).

Se puede afirmar que la agenda pública de hoy sobre desarrollo sostenible y medio ambiente, tanto en el ámbito global como en los países, fue fundamentalmente construida en Río 92.

BAJA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DE Río 92

Diez años después, en la Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible, y veinte años después, en Río+20, se constató la baja implementación de los acuerdos alcanzados, una situación que ya había sido advertida tempranamente, cinco años después de Río, en evaluaciones que se hicieran por parte de la ONU y por la sociedad civil (United Nations, Flavin, 1997).

En “El futuro que queremos”, y con un lenguaje políticamente correcto, se señala cuán lejos se encuentra hoy el mundo de implementar los acuerdos de Río: *“Reconocemos que en los 20 años transcurridos desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 los avances han sido desiguales, incluso en lo que respecta al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza”* (United Nations, 2012).

En la Cumbre de la Tierra no se logró un compromiso robusto sobre los recursos nuevos y adicionales que aportarían los países desarrollados, para implementar lo acordado, a partir del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas que hace parte de todos los acuerdos. Simplemente se reafirmó el compromiso voluntario de los países desarrollados de incrementar la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) al 0.7% del PIB, acordado por la Asamblea de las Naciones Unidas en 1980 y que en 1992

representaba el 0.32%. Hoy permanece aproximadamente en esta última cifra, estando así muy lejos de la meta fijada que asciende al 0.7%, y más grave, aún, durante los últimos años de la década de los noventa llegó a reducirse para posteriormente recuperarse (United Nations, 1992, Esteves, 2009).

Ello, sin duda, ha sido uno de los principales factores que explican lo lejos que se está hoy de las metas propuestas en los acuerdos de Río, como es el caso de la Agenda 21, que constituye un detallado programa de desarrollo sostenible, centrado en la erradicación de la pobreza y la sostenibilidad ambiental, estableciendo en forma concreta las metas y los medios para alcanzarlos, incluyendo los financieros. Algo similar podría afirmarse acerca de las Convenciones de cambio climático y de biodiversidad, y de la Declaración sobre bosques y su posterior desarrollo programático, así como de los diversos acuerdos hijos de Río (ver tabla 1), todos los cuales han tenido enormes obstáculos para su implementación en buena medida como resultado de la insuficiencia de recursos económicos, una parte sustancial de los cuales les correspondía aportarlos a los países desarrollados.

Las graves deficiencias en materia de implementación de la Agenda 21, se hizo evidente diez años después de Río, cuando se celebró en Johannesburgo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. En la Declaración Política y en el Plan de Acción del Desarrollo Sostenible, producto de esta Cumbre, básicamente se reiteró la Declaración de Río, y se previó un amplio conjunto de acciones dirigidas a implementar algunos de los programas incluidos en la Agenda 21, fijándose en algunos casos metas y fechas de cumplimiento, siendo algunas de ellas una reiteración de las Metas de Desarrollo del Milenio, acordadas por la Asamblea de las Naciones Unidas.

En síntesis, lo que se hizo básicamente en la Cumbre de Johannesburgo fue refrescar lo acordado en la Cumbre de la Tierra, pero a similitud de esta no se proveyeron, en la práctica los recursos económicos requeridos, lo que condujo a que diez años después, en

Río+20, se constatará nuevamente su baja implementación. Se exceptúan los recursos acordados para lograr los acuerdos referentes a los apremiantes problemas de pobreza y de salud del África, que encontraron algún eco con posterioridad a la Cumbre de Johannesburgo pero que, de nuevo, estuvieron lejos de las expectativas creadas en ese continente (Guimarães, 2003).

Pero sería simplista afirmar que la carencia de recursos económicos es la principal causa de la baja implementación de los acuerdos de Río92. Y es que como diversos autores han señalado, el hecho de que no se detenga el deterioro ambiental ni se erradique la pobreza son consecuencias de las políticas públicas de los últimos veinte años que han supeditado estos dos objetivos al crecimiento económico, el cual se tornó en la prioridad suma de las sociedades (Eckersley, 2004, Guimarães, 2003).

EL COLAPSO DE LAS NEGOCIACIONES DE CAMBIO CLIMÁTICO COMO ANTESALA DE Río+20

La Convención de Cambio Climático fue, sin duda, el más relevante de los cinco acuerdos de la Cumbre de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, si se toma en consideración su alcance y significado: *“El objetivo último de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático y en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurando que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitiendo que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”* (United Nations, 1992-2).

Hoy se puede afirmar que es muy poco probable que el fin último de la Convención sea alcanzable. De conformidad a lo logrado

a partir del Protocolo de Kioto, en relación con la reducción de los gases de efecto invernadero, en su primer período de cumplimiento, así como a los acuerdos alcanzados en Copenhague, Cancún y Durbán, no parece posible reducir la emisión de gases de efecto invernadero a un nivel tal que no se traspase el umbral de dos grados centígrados, más allá del cual se considera muy arriesgado en virtud de los impactos que traería consigo. Es decir, no sería posible alcanzar la armonía que era necesaria establecer entre crecimiento económico y protección del ambiente, uno de los fundamentos esenciales del desarrollo sostenible, con miras a impedir “*interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático*”.

Si bien, los resultados del Protocolo de Kioto son hasta la fecha muy modestos, este es un hecho que en gran parte se explica por su no ratificación por parte de Estados Unidos. Pero en el proceso que se inició en Bali, en 2007, y que culminó en Copenhague en 2009, no fueron pocos los gobierno y analistas que tuvieron la expectativa de que era factible acordar la segunda fase del Protocolo (2012-2020) que pusiese al mundo en la senda de reducción de gases de efecto invernadero recomendada por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático. Así, lo sugirió, entre otras, la sustantiva presencia de Jefes de Estado en Copenhague en la Cumbre, y la gran expectativa internacional que se creó sobre la misma en los días que la precedieron. Pero finalmente las negociaciones colapsaron, produciéndose unos resultados muy por debajo de los requeridos y de lo esperado, como se evidencia en el hecho de que se hubiesen acordado unas metas de reducción de gases de efecto invernadero (GEI) voluntarias, que además de lo débil como compromiso están sustantivamente por debajo de lo recomendado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC).

Y en las conferencias de las partes realizadas en Cancún (2010) y Durbán (2011), se acabó sellando el fracaso de Copenhague en materia de mitigación, acordándose en esta última iniciar

un nuevo proceso de negociaciones que debe concluir en el año 2015 e implementarse a partir del 2020.

Como algún ciudadano inglés lo dijera: *“It is time to start dealing with adaptation. Climate change is coming. No one anywhere has a plan to stop it, only to slow it a bit”* (“Es la hora de comenzar a enfrentar la adaptación. El cambio climático llegó. Nadie, en ningún lugar, tiene un plan para detenerlo, solamente para hacerlo desacelerar un poco” (The Guardian, 2012).

Esta observación está en línea con algunos de los logros identificables en Copenhague, Cancún y Durbán, que hacen fundamentalmente referencia a la adaptación al cambio climático, que se ha hecho más urgente ante el evidente fracaso de los acuerdos políticos dirigidos a su mitigación.

“EL FUTURO QUE QUEREMOS”: ¿ALGUNA ESPERANZA?

Frente la coyuntura política y económica nada favorable, que rodeó la Cumbre, “El futuro que queremos” es fundamentalmente una reiteración y actualización de lo que hace veinte años se soñó y se acordó como la senda que deberá recorrerse para alcanzar un desarrollo sostenible. Así se registra en los títulos mismos de la primera y segunda sección del documento: “Visión común” y “Renovación del compromiso político: Reafirmación de los Principios de Río y los planes de acción anteriores” que incluye también un llamado a la comunidad internacional a avanzar en el cumplimiento de los instrumentos jurídicamente vinculantes acordados en el campo ambiental, como son las convenciones de Biodiversidad, Cambio Climático y Desertificación, así como de otros programas que, sin tener ese status jurídicos, son vitales para alcanzar la sostenibilidad ambiental (United Nations, 2012).

Una parte sustancial del documento (la sección “Marco para la acción y el seguimiento”) se dedica a reiterar y actualizar algunos

apartes de la Agenda 21 que, como se recordará, es un detallado plan para alcanzar el desarrollo sostenible, que se refiere a temas económicos, sociales y ambientales fundamentales, desarrollados en cuarenta capítulos que hacen énfasis en la erradicación de la pobreza, en luchar por una sociedad más equitativa y en alcanzar la sostenibilidad ambiental. Y es una Agenda que define y prevé las metas a alcanzar, los medios de implementación y los recursos económicos requeridos. El alcance mismo del intento del documento “El futuro que queremos” en relación con la reiteración y actualización de la Agenda 21 lo indicaría el hecho de que aquel tiene una extensión de 29 páginas contra 270 de esta.

Pero las reafirmaciones, reiteraciones y actualizaciones de “El futuro que queremos” se señalan como un hecho positivo, ante la preocupación, de no pocos países en desarrollo, de que por acción o por omisión no se reconociera la prioridad de mantener de los principios acordados en Río y de la Agenda 21 y otros planes acordados como ejes fundamentales de la concepción de desarrollo sostenible.

Pero, ¿cuál es, en últimas, el aporte sustantivo de “El futuro que queremos” al desarrollo sostenible, más allá de estas necesarias reiteraciones? ¿O se trata de una declaración y un plan de acción similar al de Johannesburgo, con un carácter primordialmente simbólico y sin mayores perspectivas para impulsar en forma concreta el desarrollo sostenible?

Sin duda, Río+20 nos deja dos legados que podrían llegar a ser muy significativos: la Economía Verde y los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

LA ECONOMÍA VERDE

En la Declaración se considera que “*la Economía Verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza es uno de los instrumentos más importantes disponibles para lograr el*

desarrollo sostenible y que podría ofrecer alternativas en cuanto a formulación de políticas, pero no debería consistir en un conjunto de normas rígidas". El haber adoptado la Economía Verde como uno de los medios para lograr el desarrollo sostenible es, sin duda, uno de los principales logros de la Conferencia y constituye una de las áreas con grandes potenciales para el trabajo de la OTCA.

La Economía Verde fue un tema que generó gran controversia en el proceso de negociaciones y, por eso, en la declaración existe una enumeración de 16 elementos de lo que es y no es, y se señala que *"podría ofrecer alternativas en cuanto a formulación de políticas, pero no debería consistir en un conjunto de normas rígidas"*. Ello simplemente revela la intención de los países en desarrollo de que en esta aproximación se incorporen los principios y acuerdos relacionados con el desarrollo sostenible logrados en los diversos instrumentos internacionales, tanto vinculantes como no vinculantes. En últimas, no se define qué es Economía Verde, una situación similar a la no definición de qué es desarrollo sostenible en la Conferencia de Río, lo cual es una expresión de las dificultades de llegar a un acuerdo global sobre un tema en el cual existen tan diversas aproximaciones, y que inevitablemente están permeadas por asuntos ideológicos.

Como ha sido anotado *"no existe una única definición del concepto de Economía Verde"* pero el término subraya los elementos económicos de la sostenibilidad. Así, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP) ha argüido que el concepto responde a *"el creciente reconocimiento de que el logro de la sostenibilidad descansa casi enteramente en poner la economía en orden"* (United Nations, 2011). Diferentes economistas han aclarado que el concepto debe ser visto como consistente con el más amplio y viejo concepto de desarrollo sostenible, cuya especificidad se asocia con su carácter holístico que cubre los tres pilares del desarrollo (económico, social y ambiental) y con su foco en la equidad intergeneracional, como planteada por la Comisión Brundtland.

Un elemento esencial de la Economía Verde es el entendimiento de que los beneficios de la sostenibilidad ambiental superan los costos de invertir en los ecosistemas y protegerlos, o una situación “gana-gana” (estrategia de crecimiento con sostenibilidad ambiental), o incluso “gana-gana-gana” si se incorpora la erradicación de la pobreza.

Por lo general, cuando se habla de Economía Verde se sigue haciendo énfasis en sus aspectos microeconómicos, en particular a las externalidades negativas y a las diferentes opciones para corregirlas (impuestos, subsidios, pagos por servicios ambientales) o con sus dimensiones intersectoriales (relaciones entre el sistema energético y el sistema climático). Son campos en los cuales se han hecho muchos avances.

Pero lo más relevante de la Economía Verde son los desarrollos que están adelantando en sus dimensiones mesoeconómicas (que se refiere a los procesos del cambio estructural que caracterizan todo proceso de crecimiento económico, en este caso los requeridos por los retos de la economía verde) y sus dimensiones macroeconómicas (que se refieren a los efectos de la sostenibilidad en el desempeño económico).

Y lo más relevante es que diversos economistas están hoy trabajando en los temas macroeconómicos (Barker *et ál.*, 2010). Precisamente José Antonio Ocampo distingue cuatro dimensiones analíticas (Ocampo, 2012):

1. Cómo el bienestar de las futuras generaciones se toma en cuenta en las decisiones de inversión y ahorro de hoy, y cuál debe ser la tasa de descuento que debe ser aplicada en las inversiones de sostenibilidad ambiental.
2. Los análisis de oferta y demanda agregadas que incorporen las inversiones y restricciones ambientales.
3. El análisis del crecimiento económico como un proceso de cambio estructural que incorpora significativos cambios en la estructura de producción y consumo, que es en gran parte jalonado por el cambio tecnológico.

4. Las formas de financiar la Economía Verde, en particular en relación con los países en desarrollo.

LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

En “El futuro que queremos” se acuerda establecer un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible, con las siguientes características (United Nations, 2012).

1. Basados en el Programa 21 y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo,
2. En el contexto de todos los Principios de Río, respetándolos plenamente.
3. Teniendo en cuenta las diferentes circunstancias, capacidad y prioridades nacionales, que se ajusten al derecho internacional, que se basen en compromisos ya contraídos y contribuyan a la consecución plena de los resultados de todas las grandes cumbres en las esferas económica, social y ambiental, incluidos en el “Futuro que queremos”.

Los objetivos deben abordar e incorporar de forma equilibrada el desarrollo social, el crecimiento económico y la protección ambiental en el ámbito del desarrollo sostenible. Los Objetivos serían acordados antes de 2015, cuando finaliza el período de cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

“EL FUTURO QUE QUEREMOS”: ¿ALGUNA OPORTUNIDAD PARA LA OTCA?

La Economía Verde y los Objetivos del Desarrollo Sostenible son dos campos que por su relevancia y potencial deben constituirse en prioridad para la OTCA en los próximos años.

La Economía Verde, como se ilustró, es sin duda una nueva aproximación que puede servir bien al objetivo de colocar al mundo en la senda del desarrollo sostenible. La OTCA podría emprender estudios que permitan avanzar en el desarrollo de la teoría y los instrumentos de intervención correspondientes para el caso de la Amazonia, en los ámbitos de la macroeconomía, la mesoeconomía y la microeconomía.

Así, la OTCA podría hacer las veces de un centro de pensamiento de la Economía Verde para la Amazonia, lo cual no necesariamente significa que la institución adquiriera todas las capacidades para hacerlo en su sede. Pero podría ser el centro propulsor de esta actividad mediante una alianza con universidades y centros de investigación económica y del desarrollo sostenible. Y la definición de la agenda de actividades y medios para implementarla debería ser el producto de un conjunto de foros, talleres y seminarios con participación de estas organizaciones y otras instituciones relevantes.

En forma similar, la OTCA podría liderar un proceso para el establecimiento de programas colectivos de los países miembro con el fin de cooperar en la realización de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, que se acuerden a nivel global, en el ámbito de la Cuenca Amazónica. Y se podría pensar, también, en el establecimiento de objetivos no contemplados en el acuerdo global pero que sean pertinentes para la Amazonia.

Como es natural, cuando se señala que la OTCA podría liderar procesos dirigidos a plantear una Economía Verde y unos Objetivos de Desarrollo Sostenible para la Amazonia, se entiende que ese papel de liderazgo debe surgir de los países miembro de la OTCA.

Pero en “El futuro que queremos”, la OTCA podría encontrar otras oportunidades. La Organización, desde su creación, ha efectuado programas que hoy son relevantes desde la perspectiva de los acuerdos de Río en 1992. Basta con recordar los múltiples programas para la protección de la biodiversidad cultural, la diversidad biológica o de las fuentes hídricas. O los múltiples esfuerzos

para evaluar el estado de la cuenca, así como los ejercicios de prospección sobre su futuro, como una forma de contribuir a la concepción y formulación de las políticas nacionales y regionales sobre la Amazonia.

Estos programas de la OTCA se enmarcan adecuadamente en la Agenda 21 y los planes de acción que le siguieron, así como en relación con las convenciones de Biodiversidad y Cambio Climático. Y su continuación y fortalecimiento es del todo relevante puesto que “El futuro que queremos” es fundamentalmente una reiteración de los acuerdos de Río 92, de Johannesburgo y de los Objetivos del Milenio.

Sin embargo, la posibilidad de fortalecer sensiblemente los actuales programas de la OTCA, de conformidad a lo acordado en “El Futuro que queremos” no parece muy factible. Y es que, la OTCA, desde su creación, ha estado muy lejos de contar con los recursos para adelantar los programas de la magnitud requerida para enfrentar los enormes retos que la amplia y compleja problemática de región le plantea, de conformidad a los objetivos para la cual fue creada.

Además, no existen razones para pensar que los recursos aportados por los países miembro para su funcionamiento e inversión vayan a aumentar significativamente. Y, por el lado de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) tampoco sería viable esperar un incremento para la protección de la Amazonia ya sea a través de la OTCA, o de los gobiernos nacionales. En efecto, el continente Americano redujo su participación relativa como receptor de la ayuda de 12,7% al 6,5%, mientras que África ganó casi 5 puntos porcentuales y Asia 3, en el mismo período (Esteves, 2009).

Se podría esperar, sí, un aumento de los flujos de recursos internacionales para la protección de los bosques de la cuenca si se llegare a consolidar el mecanismo REDD, fundamental para la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero, en el marco de la Convención de Cambio Climático. Y allí la OTCA tiene una clara oportunidad como lo ha entendido desde tiempo atrás.

Se anota que en Río+20 no se trató este tema concreto de REDD, puesto que él corresponde a la Conferencia de las Partes de la Convención de Cambio Climático, en el seno de la cual se hicieron avances de consideración sobre el mismo, pero que hoy se ven un tanto limitados por las incertidumbres existentes sobre las negociaciones políticas en materia de mitigación.

CONCLUSIONES

“El futuro que queremos”, denominación que se dio a los acuerdos no jurídicamente vinculantes alcanzados en Río+20, son en esencia un llamado a que se avance en el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en Río 92, que se considera está lejos de lo propuesto. En este entendimiento, la Economía Verde –como una aproximación que tiene un gran potencial para alinear el crecimiento económico con la concepción de desarrollo sostenible–, y el proceso dirigido a acordar unos Objetivos de Desarrollo Sostenible –que sustituirían a los Objetivos del Milenio en 2015, el plazo para su cumplimiento–, constituyen dos aportes sustantivos de Río.

La OTCA tiene la gran oportunidad de liderar un proceso dirigido a desarrollar conceptual e instrumentalmente una Economía Verde para la Amazonia, así como de liderar un proceso dirigido a concertar uno Objetivos del Desarrollo Sostenible para la región.

Así mismo, se subraya que los programas que ha venido desarrollando la OTCA en diferentes campos se alinean adecuadamente y son prioritarios si de lo que se trata es de avanzar en el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en Río 92, tal como se acordó en Río+20. En ese sentido, sería del caso fortalecerlos, pero hacerlo requeriría de nuevos recursos económicos, cuya consecución no parece clara.

REFERENCIAS

- BARKER, A. *et ál.*, *A Scoping Study of the Macroeconomic View of Sustainability. Final Report for the European Commission*, DG Environment, Cambridge Econometrics and Sustainable Europe Research Institute, Cambridge, 2010.
- COMISIÓN BRUNDTLAND, *Our Common Future*, United Nations, New York, 1987.
- ECKERSLEY, R., *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*, The MIT Press, Cambridge, 2004.
- ESTEVES, A. 2009. Evolución de la Ayuda Oficial para el Desarrollo. Boletín *Actuar en mundos plurales* No. 5. Editorial Flacso. (Ecuador).
- FLAVIN, C. “*El Legado de Río*”. En: World Watch Institute. *La Situación del Mundo*. Icarí Editorial, Barcelona, 1997.
- GABALDÓN, A. y RODRÍGUEZ B., M. “*¿Hay razones para estar satisfechos? Génesis de la institucionalidad ambiental en América Latina en el último decenio*”. En: Leff, Enrique. *Diez años después de Río*. Instituto Nacional de Ecología, PNUMA, Universidad Metropolitana, Ciudad de México, 2002.
- GUIMARÃES, R. “*Desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe entre las conferencias de Río en 1992 y Johannesburgo en 2002: Avances, retrocesos y nuevos retos institucionales*”. En: Calderón, F. *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells* Vol. 1. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2003.
- HURRELL, A. y KINGSBURY, B. “*The International Politics of the Environment: an Introduction*”. En: HURRELL, A. y KINGSBURY, B. *International Politics of the Environment: Actors, Interests and Institutions*, Oxford University Press, Oxford, 1992.
- NACIONES UNIDAS, “*El Futuro que Queremos*”, Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, Naciones Unidas, Nueva York, 2012.

- O CAMPO, J. A. *Macro and Meso-economics of the Green Economy*, En proceso de publicación.
- OTCA, PNUMA. *Perspectivas del Medio Ambiente en la Amazonia GEO Amazonia*, OTCA, PNUMA, 2009.
- PANEL OF EXPERTS TO SECOND PREPARATORY COMMITTEE MEETING FOR UNITED NATIONS CONFERENCE ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT, Division for Sustainable Development, UN-DESA and United Nations Environment Programme, “*Transition to a Green Economy: Benefits, Challenges and Risks from a Sustainable Development Perspective*”, UN-DESA, New York, 2010.
- RODRÍGUEZ B, M., *Crisis Ambiental y Relaciones Internacionales*, Cerec, Bogotá, 1994.
- RODRÍGUEZ B, M., “La política exterior ambiental de Colombia en el Ámbito global”. En: ARDILA, M. ET AL. (eds). *La política exterior de Colombia en el siglo XXI*, Fescol, Bogotá, 2005.
- SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*, Manchester University Press, New York, 1994.
- UNITED NATIONS, “*Report of the United Nations Conference on Environment and Development Rio de Janeiro*”, United Nations, New York, 1992.
- UNITED NATIONS, *Framework Convention on Climate Change*, United Nations, New York, 1992.
- UNITED NATIONS, *Critical Trends, Global Change and Sustainable Development*, United Nations, New York, 1997.

LA OTCA Y LA REGIONALIZACIÓN SURAMERICANA

Socorro Ramírez

A treinta y dos años de entrada en vigencia del Tratado de Cooperación Amazónica y a diez años de ratificación de la OTCA, los cancilleres han visto la necesidad de convocar seminarios en cada país miembro para que en un diálogo entre actores nacionales y locales y con la participación de cooperantes y estudiosos del tema se examine el desempeño de la Organización y sus retos.

Para contribuir a contextualizar el desempeño y los retos de la OTCA, en la primera parte de esta ponencia analizo sus logros y limitaciones en las tres dimensiones de su misión: como foro de cooperación, intercambio y conocimiento; como instrumento de proyección conjunta entre sus miembros y espacio para enfrentar los nuevos y complejos desafíos internacionales que enfrenta la Amazonia. En la segunda parte la pregunta por el porvenir de la Organización está ligada al examen del acercamiento suramericano, cuánto refuerzo recibe y cuánto le aporta a ese proceso de regionalización.

UN BALANCE NECESARIO

En las primeras décadas del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), más que experimentar un impulso a sus programas, los gobiernos sentaron sus bases institucionales con la creación de secretarías y presidencias rotativas y todo un andamiaje de reuniones, que en 2012 completa once encuentros de ministros de Relaciones Exteriores, dos de ministros de Ambiente, 14 del Consejo de Cooperación Amazónica, decenas de encuentros de la Comisión de Coordinación del Consejo de Cooperación Amazónica y de las Comisiones Nacionales Permanentes, y cuatro reuniones de los Presidentes, que le han dado el empuje necesario en momentos decisivos. En 1989, los ocho Presidentes retomaron el sentido del Tratado luego de una cierta parálisis. En 1992, previo a la Conferencia de Medio Ambiente en Río, concertaron posiciones al respecto. En 1998, prepararon la Cumbre de Cambio Climático, conformaron la OTCA y la dotaron de una secretaría permanente y ya no rotativa. En 2009, relanzaron una vez más la OTCA luego de una crisis que la puso en interinidad ante las divergencias sobre la secretaría.

También se han organizado siete comisiones especiales –medio ambiente, educación, ciencia y tecnología, asuntos indígenas, salud, transportes, comunicaciones e infraestructura y turismo–, que tienen la misión de apoyar, articular y supervisar los proyectos impulsados por la Secretaría Permanente y dar origen a reuniones ministeriales.

DEL PLAN A LA AGENDA ESTRATÉGICA

Al aprobar, en septiembre de 2004, el Plan Estratégico 2004-2012 de la OTCA, los gobiernos intentaron traducir el diálogo político en una especie de carta de navegación. El Plan facilitó la formulación

de 18 programas y proyectos regionales, dirigidos a promover el desarrollo armónico de los territorios amazónicos por medio de la preservación y el uso racional de los recursos naturales hídricos, de fauna y flora, la navegación de los ríos amazónicos, la cooperación en políticas de salud e investigación científica y tecnológica, la infraestructura física y la planificación turística. Varias iniciativas han logrado concretar la cooperación de gobiernos y organismos internacionales para poner en marcha algunos de esos programas y proyectos.

En 2007, a la par con la crisis de la OTCA se puso en cuestión el Plan Estratégico y, en noviembre de 2009, los jefes de Estado de los países miembro les pidieron a sus cancilleres preparar una nueva Agenda Estratégica para el corto, mediano y largo plazo, que permitiera renovar el papel de la Organización. En cumplimiento de esta solicitud, un año después, en su X reunión, realizada en noviembre de 2010 en Lima, los ministros de Relaciones Exteriores aprobaron la nueva Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica, que recoge la visión, la misión, los objetivos, el ciclo de proyectos y la estructura institucional de la OTCA.

La Agenda cuenta con un plan inicial de ocho años y se define como una herramienta orientadora, flexible y adaptable, que contempla mecanismos de ajuste y revisión, y hace un esfuerzo por incorporar en una visión transversal y multisectorial todos los programas, proyectos y actividades en torno a dos ejes: la conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables, y el desarrollo sostenible/sustentable. Estos ejes atraviesan los ocho temas de la Agenda.

- Conservación, protección y aprovechamiento sostenible/sustentable de los recursos naturales renovables mediante la gestión, monitoreo y control de bosques, recursos hídricos, especies de fauna y flora silvestres amenazadas, áreas protegidas, uso sostenible de la biodiversidad y el

biocomercio, investigación, tecnología e innovación en biodiversidad amazónica.

- Protección y respeto de los pueblos indígenas y de otras comunidades tribales en aislamiento voluntario y en contacto inicial, sus conocimientos tradicionales, tierras y territorios.
- Gestión del conocimiento e intercambio de informaciones.
- Coordinación entre iniciativas y sistemas de salud para comprender las determinantes de la salud en la Amazonia, mejorar la eficiencia y eficacia en la implementación de la agenda de salud ambiental, la vigilancia epidemiológica, el uso de tecnologías y el financiamiento de los programas.
- Infraestructura y transporte, navegación comercial.
- Sistematización de la información sobre turismo, creación de circuitos regionales integrales, desarrollo de turismo de base comunitaria ambientalmente sostenible/sustentable, fortalecimiento de la imagen turística de la Amazonia, mecanismos de financiamiento del turismo regional.
- Fortalecimiento institucional, financiero y jurídico.
- Temas emergentes: cambio climático, desarrollo regional, energía.

En este último punto llama la atención la forma de referirse a asuntos cruciales que hoy definen la suerte de la región amazónica, sobre los que existen diferentes intereses y posiciones, ante los cuales predominan estrategias nacionales y, la OTCA no ha sido el espacio multilateral para su discusión, como lo veremos más adelante.

Como sería muy complejo evaluar cada uno de los ocho temas de la Agenda antes enumerados, la revisión de los avances de la OTCA en el cumplimiento de su misión lo centro en los ejes que le definieron los presidentes en su relanzamiento al definirla como *“foro de cooperación, intercambio, conocimiento y proyección*

conjunta para enfrentar los nuevos y complejos desafíos internacionales que se presentan”.

CONOCIMIENTO, INTERCAMBIO Y COOPERACIÓN

En su condición de foro para el conocimiento, intercambio y cooperación, según la página web de la Organización, estarían en marcha seis proyectos estratégicos, que en su enunciado muestran gran pertinencia. Como su evaluación rebasa las posibilidades de esta ponencia, me limito a su reseña.

- Monitoreo de la deforestación, del aprovechamiento forestal y de los cambios del uso del suelo en el bosque panamazónico con el fin de ayudar a los países miembro con informaciones en tiempo real sobre la extensión y la calidad de la cobertura forestal así como con capacitación y entrenamiento de técnicos para el monitoreo y la gestión sustentable en la región.
- Marco para una agenda regional de protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial a consensuar entre los gobiernos, los pueblos, las entidades indígenas y las ONG con experiencia en el tema. Esa agenda cuenta con cinco componentes: mecanismo de coordinación, protección a la integridad física y cultural, protección territorial y legal y control físico de las actividades que realicen agentes externos en los territorios de esos pueblos y en áreas colindantes, atención a la salud con enfoque intercultural y sistemas de emergencia sanitaria, sistematización de datos y conocimientos. La reunión sostenida del 28 al 29 de agosto 2012 en La Paz, definió directrices para la protección de unos setenta pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto

inicial que cruzan las fronteras y que ven alterada su forma de vida, sus usos y costumbres.

- Gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos transfronterizos de la Cuenca del río Amazonas y adaptación al cambio climático.
- Vigilancia en salud ambiental para construir un sistema de indicadores y estrategias así como para determinar los factores de riesgo y las acciones de prevención, protección, adaptación y mitigación de efectos del cambio climático y otros fenómenos, que afecten la salud humana, como los daños ambientales y la contaminación.
- Uso sostenible y conservación de la biodiversidad con cinco áreas temáticas: bosques, biocomercio, turismo sostenible/sustentable, asuntos indígenas y fortalecimiento institucional.
- Programas demostrativos locales que aplican los esfuerzos de coordinación regional, incentivan el manejo forestal comunitario y el uso sostenible de la biodiversidad. La página web de la OTCA reseña dos experiencias concretas. Una binacional, Acre (Brasil) –Ucayali (Perú), dirigida a fortalecer el Foro de Integración Fronteriza en la gestión coordinada de recursos de flora y fauna silvestres con participación de indígenas y ONG. El otro, trinacional, dirigido a la conservación y desarrollo sostenible del corredor de gestión entre las áreas protegidas La Paya (Colombia), Güeppi (Perú) y Cuyabeno (Ecuador) como modelo de conservación y desarrollo sostenible, con la planificación, gerencia y manejo conjunto de recursos y el ordenamiento del uso de las zonas de amortiguamiento.

El desarrollo de ese tipo de proyectos ayuda al fortalecimiento de la OTCA como también ayuda el funcionamiento de comisiones de vecindad entre países amazónicos. Convendría, además,

que la OTCA ayude a asumir la mayor parte de las colindancias amazónicas que son trinacionales; venezolano-colombo-brasileña, colombo-peruano-brasileña, colombo-peruano-ecuatoriana, peruano-boliviano-brasileña. Nada de lo que allí ocurre se explica sólo por una lógica nacional y sin tener en consideración las interacciones multinacionales.

PROYECCIÓN CONJUNTA

En la otra dimensión del papel de la OTCA definido por los mandatarios –servir de foro de proyección conjunta para que los países que la conforman enfrenten en mejores condiciones los retos y desafíos que vive hoy la Cuenca Amazónica– encontramos intentos de coordinación para la intervención en conferencias multilaterales. En dos ocasiones, los presidentes de los ocho países miembro se han reunido para tomar posición frente a una cumbre global. Lo hicieron, en 1992, antes de concurrir a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río, y, en 2009, previo a la Conferencia de Cambio Climático. No es posible rastrear la coherencia de la actuación en las cumbres mismas para analizar hasta dónde la OTCA ha sido el punto de referencia de la actuación multilateral de cada país amazónico o en negociaciones ambientales globales.

Para Río+20 no hubo encuentro previo de los presidentes de países miembro de la OTCA. Se pueden identificar los pronunciamientos de reuniones ministeriales que podrían ser entendidas como un intento de adoptar una posición común. La XI reunión de ministros de Relaciones Exteriores, de noviembre de 2011, recogió declaraciones reiteradas una y otra vez sobre asuntos que tenían que ver con los temas de la Cumbre. Los ministros de Medio Ambiente de países amazónicos se reunieron, el 3 de febrero de 2012, en el marco de la I reunión de ministros del ramo de la

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y, en su II reunión como mecanismo de la OTCA, en Lima el 20 de marzo de 2012; en ambos eventos acordaron proponer en Río la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁵.

Podría decirse entonces que para Río+20 los miembros de la OTCA intentaron algún nivel de coordinación y de proyección conjunta en torno a la idea de construir los Objetivos De Desarrollo Sostenible (ODS), que fueron adoptados. Sin embargo, el documento final de la Cumbre reitera las promesas de una economía y un mundo más verde pero no establece metas concretas, vinculantes y financiadas en torno a los ODS. Ojalá el carácter voluntario en la aplicación de los ODS no termine diluyéndolos.

Esas limitaciones, más que de la OTCA, son de la misma Cumbre. Como fue ampliamente analizado en su momento, la coincidencia de la Cumbre Río+20 con la del G-20 sirvió para mostrar las prioridades globales definidas por países desarrollados y emergentes. A la cumbre del G-20, que debía examinar salidas a la crisis financiera, asistieron, entre otros, los jefes de Estado de Estados Unidos, Alemania e Inglaterra, quienes no fueron a la de Río+20 y dedicaron su atención a la crisis económica más que a la del planeta. A la ausencia de esos jefes de Estado en Río se sumó la discusión sobre la Economía Verde, que sintetizó el mandatario español con la contundente frase: “Solo los proyectos económicamente viables serán sostenibles”. Así se podría estar introduciendo un cambio en el concepto del desarrollo sostenible, que ahora priorizaría la generación de modelos ambientales capaces de autofinanciarse, con lo cual, más que proteger el ambiente, se trataría de aplicarle criterios de rentabilidad económica.

5 La propuesta colombiana que se presentó en Río+20 y deberá ser trabajada en Naciones Unidas, incluye: seguridad alimentaria (2030 con alimentos aumentados 50%), acceso al agua potable (para el 11% de la población mundial que no la tiene), servicios de energía renovable, ciudades sostenibles, proteger los océanos (85% de sus recursos sobreexplotados), disminuir la destrucción de ecosistemas (19.817 especies de flora y fauna en vías de extinción), eficiencia en el uso de los recursos (consumo) y aumentar el empleo para bajar la proporción de personas con ingresos inferiores a un dólar diario.

CAPACIDAD PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS A LA AMAZONIA

Cuando los presidentes, en 2009, redefinieron a la OTCA como foro de conocimiento, intercambio y cooperación, y como espacio para construir su proyección conjunta, ataron esa misión a la meta de enfrentar en mejores condiciones los retos y desafíos que vive hoy la Cuenca Amazónica. Pero ahí se observan graves limitaciones.

Un asunto crucial de la Amazonia no parece estar siendo atendido en forma debida en la OTCA: el impacto de la minería. Se ha avanzado en acuerdos para enfrentar la minería ilegal pero, al mismo tiempo, se ha ignorado la problemática generada por la minería legal. También se han soslayado los impactos de los megaproyectos energéticos y viales, con frecuencia incompatibles con la preservación de los ecosistemas y con la protección de las comunidades indígenas amazónicas. Esta omisión limita seriamente el cumplimiento de las metas de la Agenda Estratégica y dificulta que la Organización se convierta en referente para las políticas y dinámicas amazónicas de sus países miembro.

En efecto, al ritmo acelerado en que los países miembro de la OTCA tratan de aprovechar el aumento de la demanda de bienes minero-energéticos y alimentos que ha hecho subir sus precios, proliferan las denuncias sobre cómo la explotación de esos recursos y la conexión interoceánica por la Amazonia están generando muchos daños a las comunidades indígenas, a la biodiversidad y a los ecosistemas. El examen de lo que ocurre en cada país miembro rebasa las posibilidades de esta ponencia. Por eso solo haré algunas referencias a problemáticas recientes.

Empecemos por el caso colombiano. El presidente Juan Manuel Santos presentó en la cumbre Río+20 como gran iniciativa de protección lo que podría convertirse en una grave afectación ambiental, social y cultural de la reserva ambiental nacional. La declaratoria como reserva minera de 17,6 millones de hectáreas en zonas con altísima

biodiversidad en la Amazonia oriental, el Chocó y la Orinoquia, incentiva, no la protección, sino la entrega de concesiones a empresas (así sean aquellas que el gobierno llama de minería sostenible) que con su experiencia y capital prometen hacer la extracción con altos estándares ambientales. Como lo han demostrado varios ambientalistas, es enorme e intensiva la huella ambiental que deja la explotación minera, incluso la denominada “sostenible”. La construcción de carreteras e infraestructuras para sacar la producción atrae colonización. La conformación de poblados conlleva destrucción del bosque, ‘potrerización’ y degradación de ecosistemas arrasando así el territorio en el que sobreviven las comunidades indígenas.

En Colombia la ‘locomotora’ minero energética está causando muchos costos ambientales y sociales y a veces pareciera como si no se cuenta con una instancia capaz de defender el ambiente y las poblaciones afectadas. “*El ministerio del Ambiente es un facilitador del crecimiento económico*” reconoció un ministro cuando rendía cuentas de su gestión. Por fortuna, al momento de retirarse, el propio ministro recogió parte de la presión nacional y suspendió la recepción de solicitudes de sustracción de territorios en zonas de reserva forestal por considerar que “La actividad minera en la Amazonia representa un peligro de daño irreversible”. Sin embargo, la medida no es retroactiva, por lo que continúa el trámite de las solicitudes ya generadas hasta el 31 de agosto de 2012, y es una medida temporal que dejará de existir tras el proceso de zonificación y ordenamiento ambiental de la reserva.

Brasil proyecta construir en ocho años 48 represas en su Amazonia. Una de ellas, el proyecto hidroeléctrico de Belo Monte, la tercera más grande del mundo, inunda 48.000 hectáreas en la cuenca del río Xingú, expulsando a 40.000 indígenas. La protesta de estas comunidades llegó a la cumbre de Río+20. Ya antes habían logrado que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) le pidiera al gobierno brasileño, en abril de 2011, que antes de autorizar su construcción garantizara el real acceso de los

indígenas a los estudios de impacto del proyecto, a la consulta libre e informada y culturalmente adecuada con cada comunidad afectada, a la protección de la vida de las comunidades en aislamiento voluntario y de su existencia colectiva. El Gobierno brasileño se declaró entonces “perplejo” e impugnó lo que consideró “injustificadas” peticiones. La CIDH, sometida a revisión por los gobiernos a los que no les gusta ser examinados, se vio obligada a retirar la medida cautelar emitida a favor de los indígenas y a pedir que al menos se mitiguen los efectos del megaproyecto.

En Ecuador, la movilización de organizaciones sociales impactó la aprobación de la ley del agua y diversas poblaciones votaron contra la actividad minera. En aplicación del reconocimiento que hace la Constitución ecuatoriana de los derechos de la tierra, y por presión de los pueblos indígenas, en la sesión de marzo de 2007 del directorio de Petroecuador, el presidente Correa asumió la Iniciativa YASUNÍ-ITT, de conservar bajo tierra las reservas petroleras del corredor Ishpingo-Tambococha-Tiputini, del Parque Nacional Yasuní, a cambio de una compensación económica internacional, calculada en unos 3.600 millones de dólares, equivalente al menos a la mitad de los recursos que se generarían si se opta por la explotación del petróleo en el parque Yasuní. Pero las movilizaciones indígenas y de ambientalistas, que se han multiplicado, exigen que no se haga la explotación petrolera, así no se consigan los recursos internacionales esperados. Las movilizaciones también protestan contra la apertura de rondas negociadoras y de licitaciones para la exploración y construcción de infraestructura petrolera en torno al parque, que podría afectar esa área de extraordinaria biodiversidad y poner en riesgo la existencia de varios pueblos en aislamiento voluntario o no contactados, como los waorani, a más de generar otros efectos ambientales y sociales asociados a la explotación de hidrocarburos.

Los megaproyectos viales también han suscitado graves efectos al atravesar partes centrales de la Amazonia. Por protestas de

indígenas amazónicos bolivianos, el presidente Evo Morales tuvo que cancelar la construcción de 306 kilómetros de una carretera financiada por Brasil, que atravesaría un territorio indígena y el Parque Nacional Isiboro Sécore.

En las comunidades indígenas y entre los pequeños agricultores peruanos de la Amazonia ha aumentado la resistencia al despojo de sus territorios para extracción de minerales, hidrocarburos, agronegocios, madera, así como a sus efectos socioambientales. Las protestas indígenas, como la que en 2009 resonó en Bagua, han pedido la suspensión de la construcción de las represas peruano-brasileñas que están ya planificadas o cuya construcción avanza en la Amazonia peruana. La reacción contra los proyectos mineros favoreció la elección de Ollanta Humala en Perú. Como presidente, Humala ha tenido que postergar o cancelar una veintena de centrales hidroeléctricas en la cuenca del río Marañón cuya construcción estaba prevista para la gran extracción minera y para exportar energía a Brasil.

Finalmente, está el caso de la megacarretera Interoceánica Sur de 5.404 kilómetros, que, desde septiembre de 2011, ha conectado el Atlántico brasileño con el Pacífico peruano. Como lo muestra un informe elaborado tras un largo recorrido por la Interoceánica⁶, ésta abre muchas oportunidades pero también genera grandes desafíos al exponer un vasto sector conservado de la Amazonia a la economía mundial. Más que la cooperación intergubernamental en los cinco años de construcción de la vía y en el año que lleva abierta, según el informe antes mencionado ya aparecen *“desiertos mineros donde había selva tupida, parches de floresta calcinados, árboles mutilados y serpientes sobre el asfalto huyendo junto con otros animales salvajes de un hábitat que ahora les es hostil”*.

6 Informe especial reportaje hecho por Connectas en alianza con semana.com, <http://www.semana.com/mundo/autopista-selva-atravesia-amazonas/184391-3.aspx>, <http://www.connectas.org/amazonas/es/intro.html>, <http://www.connectas.org/amazonas/es/vias1.html>, <http://www.connectas.org/amazonas/es/vias2.html>, <http://www.semana.com/Home.aspx>,

Chinos, rusos, europeos, latinoamericanos llegan a montar negocios, extraer el oro o la madera, y su flujo puede multiplicarse. Los pueblos de la triple frontera selvática –Rio Branco en Acre, Brasil; Cobija en Pando, Bolivia; y Puerto Maldonado en Madre de Dios, Perú– y de otros pequeños caseríos– vieron duplicar sus habitantes sin que estuvieran preparados para la inmigración masiva, careciendo aún de servicios básicos e instituciones sólidas. Hasta ahora la actividad mercantil sigue siendo fruto de la tradicional interacción espontánea de las poblaciones más que del intercambio transnacional. La criminalidad organizada, que articula narcotráfico, extractivismo ilegal, trata de personas, etc., aprovecha más rápidamente la interconexión, la cual, como muestra el informe, actúa como un cordel que entreteje todas las realidades.

Los casos examinados muestran la alta devastación social y ambiental que generan la extracción legal o ilegal minero-energética y los megaproyectos, sin que los Estados amazónicos hayan mejorado su capacidad para hacerles frente a los efectos y a las oportunidades, que terminan siendo aprovechadas más rápidamente por la criminalidad transnacional. Muestran también que, más que aplicación de los acuerdos multilaterales, los gobiernos, en especial el brasileño, impulsan megaproyectos en nombre de la soberanía y el desarrollo nacional sin consideración de sus costos ambientales, sociales y culturales y sin preocuparse por proporcionar información a las comunidades indígenas ni obtener de ellas un consentimiento previo. Estos casos plantean, además, dos paradojas.

La primera, que, ante los retos devastadores de algunas estrategias de sus propios gobiernos, son las comunidades afectadas, las organizaciones de la sociedad civil y algunos organismos internacionales quienes están saliendo en defensa de la Amazonia. Y de manera paradójica, hasta ahora los actores locales no han tenido una participación central pues las más de tres décadas del TCA y los catorce años de la OTCA han tenido como protagonistas casi exclusivos a los gobiernos centrales de los ocho países miembro. Solo a

finales de 2011, los cancilleres acordaron relanzar las Comisiones Nacionales Permanentes para que en el cumplimiento del Tratado en sus respectivos territorios incentiven la participación de los gobernadores y alcaldes, y de las organizaciones académicas y sociales amazónicas.

La segunda paradoja es que, a pesar de que los acuerdos multilaterales hablan de planear el desarrollo de la infraestructura atendiendo los requerimientos ambientales y de las poblaciones que atraviesa, la interconexión no se diseña para dinamizar regiones transfronterizas de protección y desarrollo que beneficien en primer lugar a los pobladores locales. Sin embargo, este mismo acuerdo de unir los proyectos de infraestructura con el respeto al ambiente, al desarrollo y a los asuntos sociales y culturales es insistentemente reiterado en los acercamientos suramericanos que tienen a la integración física como uno de sus ejes centrales.

LA OTCA Y EL ACERCAMIENTO SURAMERICANO⁷

La consolidación de la OTCA y del acercamiento suramericano son dos procesos que están estrechamente vinculados.

La mayoría de los miembros de la OTCA han sido parte de la Comunidad Andina (CAN): Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela hasta 2003; tres de ellos son también miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA): Bolivia, Ecuador y Venezuela, mientras Surinam asiste como invitada; todos los participantes en la OTCA lo son también de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Brasil ha sido un gran dinamizador de la OTCA y de UNASUR, ha estimulado el acercamiento

7 Esta parte está basada en la ponencia Socorro Ramírez, "¿Foros políticos más que integración?" presentada en el seminario internacional: La Organización Mundial del Comercio (OMC) y los acuerdos comerciales preferenciales: las perspectivas de la integración sudamericana, realizado por la OMC y la Universidad Andina Simón Bolívar – Sede Ecuador, en Quito, el 4 de octubre de 2012.

suramericano a lo largo de los años dos mil y ha ayudado a concretar el arranque de la integración física a través de megaproyectos impulsados por la Iniciativa de la Integración de Infraestructura Suramericana (IIRSA). Pero en muchas de sus actuaciones predominan sus intereses nacionales por encima de las necesidades regionales y con costos altos para sus vecinos. Todo ese entrecruzamiento de espacios multilaterales resulta a veces superponiendo agendas y compromisos más que aunando voluntades que puedan hacerle frente a problemáticas transnacionales. Claro que esos mismos vasos comunicantes pueden ayudar a desbloquear los ámbitos subregionales y llenar de contenido la regionalización suramericana.

PRECARIA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

La multiplicidad de organismos puede desperdiciar recursos y oportunidades o aunar esfuerzos y voluntades para enfrentar de forma conjunta problemáticas transnacionales que vienen afectando en particular a la Amazonia. Todos esos procesos están en una fase de relanzamiento, jalonados por la apuesta para hacer de Suramérica una región integrada.

La CAN se enfrenta a su redefinición o liquidación dado que las diferencias de sus países miembro sobre el papel del Estado, el contenido de la integración y las modalidades de inserción global los ha imposibilitado de negociar conjuntamente con Estados Unidos, Europa, Asia o Brasil. De diluirse la CAN en el Mercosur, no por un acuerdo conjunto sino por el paso individual de sus miembros de una entidad a la otra, se corre el riesgo de perder un patrimonio de definiciones ambientales que ha generado valiosas normativas, instituciones y programas, en especial, en materia de cambio climático, biodiversidad y recursos hídricos de las regiones andino-amazónicas.

La CAN ha construido instancias subregionales como el Comité Andino de Autoridades Ambientales, el Consejo Andino de

Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres. También ha diseñado estrategias de biodiversidad, prevención y atención de desastres para la gestión integrada de los recursos hídricos, y la Agenda Ambiental Andina 2012 – 2016. Según su página web, tiene los siguientes proyectos regionales en fase de formulación o ejecución: adaptación al impacto del acelerado retroceso glaciar en los Andes tropicales, biodiversidad en la región amazónica de los países miembro de la CAN (BIOCAN), conservación y uso sostenible de la biodiversidad asociada a la red de caminos ancestrales andinos, análisis de las dinámicas de cambio de cobertura de la tierra en los países de la CAN. El estrechamiento de la relación CAN–OTCA constituye una urgente necesidad para las dos organizaciones.

Aunque el tema ambiental no aparece como una cuestión específica en los doce programas del ALBA (según la [www](http://www.alba.org) son: alimentario, comercio justo, energía, finanzas, industria, minería, telecomunicaciones, transporte, turismo, cultura, educación y salud), la Alianza se ha convertido en una fuerza significativa que incide en distintas dinámicas regionales, en particular suramericanas y caribeñas.

En la Comunidad Suramericana que antecedió a UNASUR, uno de los ejes que se habían considerado era el ambiental. En los objetivos de UNASUR figura la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas así como la lucha contra los efectos del cambio climático, aunque el manejo de los recursos naturales y los asuntos ambientales no han entrado aún en su agenda, ni hacen parte de ninguno de los once consejos de la Unión. El Presidente Evo Morales propuso en 2006 que se negociara una convención suramericana del agua, que incluya el derecho de acceso a ella, la necesidad de su preservación y su no privatización. También se ha propuesto la creación de un consejo de recursos hídricos, de un plan de manejo sostenible de las cuencas hidrográficas y de un tribunal del agua. Desde los consejos de salud y de riesgos de desastres naturales de UNASUR, con su respectiva red de gestión de desastres, se

ha propuesto la articulación con los espacios y las agendas de integración subregional, en especial con la OTCA. Ojalá esa sea la tónica que predomine para evitar multiplicar los acuerdos e instancias que superponen compromisos y diluyen su cumplimiento.

La CELAC ha empezado a estimular un acercamiento entre organizaciones subregionales y regionales, entre ellas la amazónica, con el fin de no duplicar esfuerzos y, más bien, potenciar la capacidad de acción de todos esos espacios multilaterales subregionales o regionales.

La OTCA participó en la reunión de los mecanismos subregionales y regionales de América Latina y el Caribe, en agosto de 2012 en Montevideo, en la sede de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y en el marco de la convocatoria hecha por la CELAC. La reunión se convocó con el fin de analizar las posibilidades de un trabajo continuo y sistemático de convergencia y cooperación para lo cual cada entidad ha encargado del seguimiento a uno de sus funcionarios. Entre todas esas entidades se construirá una página web común con informaciones de las agendas de todos los organismos y éstos se reunirán dos veces al año para articular sus proyectos, evitar la duplicación de esfuerzos, trabajar juntos, complementarse y cooperar para hacer más eficiente el proceso integrador. La segunda reunión de 2012 se realiza en noviembre en Chile en la sede de la CEPAL, y sin duda esa perspectiva de articulación de espacios y compromisos multilaterales superpuestos resulta de la mayor conveniencia para todos los organismos participantes.

MULTILATERALISMO LIMITADO

¿Por qué esos espacios de acercamiento, cooperación e integración no han logrado aunar voluntades para hacerle frente a las graves problemáticas que afectan hoy a la Amazonia?

Son muchas las razones. Examinemos algunas. La OTCA como el resto de foros u organizaciones de cooperación, concertación o integración regional ha enfrentado la misma discordancia entre las estrategias de sus miembros y los acuerdos multilaterales, lo que les ha dificultado traducir los consensos subregionales en cursos efectivos de acción colectiva. El predominio de los intereses nacionales y de corto plazo así como el recelo ante la perspectiva de ceder e incluso compartir soberanía en la respectiva organización, ha impedido que tales foros u organismos aprovechen sus posibilidades. Pesan también la retórica multilateral, las asimetrías de desarrollo, las diferencias de modelo político y económico entre sus miembros. Todo ello impide la definición y aplicación de acuerdos sustantivos, imposibilita la construcción de una visión realmente estratégica, tensiona las relaciones entre países, mantiene la fragmentación regional e imposibilita que foros como la OTCA sean exitosos en el cumplimiento de sus acuerdos intra y extraregionales.

El peso de esas tendencias ha ido generando una cierta crisis o marginamiento de los grupos de integración o cooperación, le ha dado un sesgo retórico al acercamiento suramericano y latinoamericano, ha colocado todas sus dinámicas bajo un fuerte control intergubernamental y a veces presidencial. Predomina en los distintos grupos la decisión de mantener una mínima estructura institucional, rechazar los acuerdos y las normas vinculantes o los marcos que interfieran la soberanía tradicional. Hay un retroceso de entidades supranacionales capaces de construir una soberanía mayor, producto de la asociación efectiva con el traslado de potestades a los organismos de integración. Predomina la construcción de bloques de resistencia, de asociaciones políticas y de colectivos de seguridad y defensa o las solas estrategias de los actores más fuertes.

Ha revivido el interrogante sobre el interés real que tienen todos los gobiernos y los países miembro sobre la OTCA pero, en particular, sobre el interés de Brasil. Acumulando acuerdos

escasamente operativos mientras despliegan estrategias en sentido contrario, los gobiernos pueden hacer irrelevante a la Organización. Pero hacerla irrelevante generaría costosas consecuencias para sus miembros y para el acercamiento suramericano.

El papel de Brasil es contradictorio. Incide en la preferencia del intergubernamentalismo porque prefiere tener las manos libres para actuar de manera unilateral, bilateral o multilateral según su propia conveniencia. Pero, al mismo tiempo, la OTCA o UNASUR hubieran sido imposibles sin la convocatoria de Brasil. Todos los miembros de la OTCA están consagrados a aprovechar la locomotora minero energética de crecimiento así contradiga los acuerdos multilaterales. En particular, Brasil impulsa y financia buena parte de los proyectos energéticos y viales que atraviesan la Amazonia.

Por todos esos factores ha vuelto a revivir la percepción que existió durante las dos primeras décadas del Tratado de Cooperación Amazónica, cuya parálisis era explicada como resultado de su reducción a un instrumento ocasional de relacionamiento bilateral de Brasil con sus vecinos amazónicos. La potencia suramericana no ha terminado de definir su actitud y su papel en la subregión amazónica ni en Suramérica. Sus socios en la OTCA o en UNASUR bien podrían incidir en esa definición a través de su involucramiento directo y del ejercicio de contrapesos a las actuaciones brasileñas. Así se disminuiría también el riesgo de instrumentalización de esos espacios subregionales o regionales por parte de intereses políticos y estrategias de los Estados más poderosos o protagónicos, y el que esas agrupaciones se vean afectadas por la pérdida de interés de sus miembros en su desarrollo.

CONCLUSIONES

De la primera parte podemos concluir que en las tres primeras décadas de existencia del Tratado de Cooperación Amazónica, los

gobiernos de los países miembro han logrado darle forma a un incipiente acercamiento, gracias al cual se ha mantenido un diálogo político más o menos continuo. Este logro no es despreciable si se tiene en cuenta que, convocados por Brasil, estos ocho vecinos distantes, desconocidos y temerosos entre sí, con visiones e intereses disímiles sobre la Amazonia, han logrado traducir ese diálogo político en la formulación de un Plan y una Agenda Estratégica que articula muy diversos programas.

La OTCA tiene realizaciones en dos de las dimensiones de la misión que le fue encomendada por los jefes de Estado: como foro de cooperación, intercambio y conocimiento; y como espacio de proyección conjunta como se vio en, alguna medida, en el acuerdo de defender los ODS en Río+20. La transformación del Tratado en Organización de Cooperación Amazónica y la puesta en marcha de su secretaría empezaron a crear las condiciones para el impulso del multilateralismo amazónico. Pero, en realidad, solo en 2010, desde el relanzamiento de la OTCA y su Secretaría, se ha empezado propiamente a construir ese espacio multilateral amazónico, que va diluyendo la percepción de que se estaba solo ante un instrumento de relacionamiento bilateral de Brasil con sus vecinos amazónicos. No obstante esos avances, el interrogante sobre el interés real de los gobiernos en la OTCA ha vuelto a plantearse dado que buena parte de ellos, el brasileño en especial, le siguen dando prioridad a proyectos minero-energéticos o viales que están causando graves problemas en la Amazonia por sobre la aplicación de la Agenda definida de manera multilateral.

Hay limitaciones en su papel como foro que permita a sus miembros enfrentar los nuevos y complejos desafíos internacionales que enfrenta la Amazonia. Las actividades minero energéticas ilegales o legales y los megaproyectos viales develan la dificultad para convertir a la OTCA en el foro capaz de desarrollar una verdadera reflexión sobre el incremento del extractivismo, ahora cuando buena parte de los países amazónicos han iniciado su integración

física para hacerle frente a la aceleración de sus exportaciones minero-energéticas y de alimentos. La reflexión sobre los efectos de hidroeléctricas, represas y megaproyectos viales involucrados en IIRSA como programa de integración física suramericana, se están realizando mas explícitamente por parte de organizaciones y movimientos ambientales y sociales que además se movilizan cada vez más en su contra.

La OTCA no puede eludir la reflexión sobre la compleja relación de recursos, ambiente y modelo de desarrollo, así como de recursos en territorios indígenas reconocidos y el sentido de las consultas previas establecidas por acuerdos internacionales y recogidas en varias legislaciones nacionales. La OTCA tiene el desafío de ayudar a precisar, desde la Amazonia, metas concretas para los ODS y hacerle frente al desfase que se observó en Río entre el pragmático ambientalismo mercantil de espaldas a lo social y a la ciencia así como a la visión de desarrollo de la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica.

En el desafío de traducir los espacios de debate, concertación, eficiente y efectiva cooperación ambiental, social, cultural y económica en la Amazonia, la OTCA tiene varios escenarios por delante. Una posibilidad es la mantener el *statu quo*, es decir, seguir con más de lo mismo, suscribiendo acuerdos de limitada operatividad que no enfrentan dinámicas cruciales de la región. Otra posibilidad sería la de regresar a las visiones nacionalistas, de competencia y disputa entre los países amazónicos.

Otro escenario es el del fortalecimiento de la OTCA con tres fuentes principales. La primera, la de comprometer a las Comisiones Nacionales Permanentes a abrir espacios para la participación de los actores amazónicos, interactuar para que desde abajo se concrete con los gobiernos nacionales acuerdos específicos con capacidad real de ejecución e implementación en áreas cruciales –por ejemplos las triples fronteras amazónicas– que puedan llenar de contenido y viabilidad los acuerdos subregionales. La propia Agenda de

la OTCA permite que la Secretaría reciba solicitudes de cooperación de instancias subnacionales gubernamentales o no gubernamentales que bien pueden articular y tramitar las Comisiones Nacionales Permanentes.

La segunda fuente de fortalecimiento, es el acercamiento de la OTCA y la CAN dada la condición andina de la mayoría de los países amazónicos y la urgencia de que confluyan instancias, agendas, programas y proyectos relacionados con la Amazonia. La tercera, es el fortalecimiento de la concertación política y la cooperación en UNASUR pues la suerte de la OTCA y UNASUR están atadas. En buena hora arranca el prometedor proceso puesto en marcha por la CELAC de acercamiento entre foros y organismos de concertación, cooperación e integración.

Si predomina la retórica integracionista con prácticas nacionalistas incapaces de construir coordinaciones supranacionales reales, podrán definirse acuerdos y proyectos pero la realidad amazónica seguirá atravesada por nocivos fenómenos transnacionales sin que los países amazónicos puedan hacerles frente. Es indispensable entonces enfrentar con decisión las deficiencias del multilateralismo suramericano, que también afectan a la OTCA. Se debe construir ciertas posiciones comunes ante los acelerados cambios internacionales y una visión compartida de las metas que se propone la asociación que recoja las principales preocupaciones nacionales y evite la superposición de compromisos con otros espacios de acercamiento subregional o regional.

REFERENCIAS

AUTORES VARIOS, “50 años de integración latinoamericana: del tratado de Montevideo a UNASUR”, dos tomos. En: *Mundo Nuevo*, revista de estudios latinoamericanos (Venezuela) año II, 4, julio-diciembre de 2010.

- AMORÍN, C., “*La integración suramericana*”, En: *Diplomacia, Estrategia, Política*, Brasilia, Fundación Alexandre de Guzmán – Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales (Brasil), 10: 5-25, octubre-diciembre de 2009.
- CEPIK, M. y RAMÍREZ, S. (eds.), *Agenda de seguridad andino-brasileña. Primeras aproximaciones*, Fescol – IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Bogotá, 2004.
- HIRST, M., “*La política sudamericana de Brasil: entre el peso de las asimetrías y la incidencia de nuevas coyunturas*”. En: FERNANDO CALDERÓN (comp.), *Escenarios políticos en América Latina. Conceptos, métodos y Observatorio Regional*, Cuadernos de Gobernabilidad Democrática 2, PNUD / Siglo XXI, Buenos Aires, 2008.
- LAGOS, R. (comp.), *América Latina ¿integración o fragmentación?*, Edhasa, Buenos Aires, 2008.
- NACIONES UNIDAS, “*El futuro que queremos*”, Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, Nueva York, 2012.
- OTCA - Pnuma, “*Perspectivas del Medio Ambiente en la Amazonía*”, GEO Amazonía, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, 2009.
- ORDUZ SALINAS, N. y UPRIMNY YEPES, R., “*El Principio de Precaución y la Amazonía*”, Documento de consultoría para Amazonía Posible y sostenible, http://www.cepal.org/colombia/noticias/paginas/6/44936/Principio_de_Precauci%C3%B3n.pdf
- RAMÍREZ, S., “*Vecindad y conflicto en las fronteras amazónicas*”. En: ECHEVERRI, J. A. y PÉREZ, C. (eds), *Amazonia colombiana: imaginarios y realidades*, Universidad Nacional de Colombia, sedes Amazonia y de Bogotá – Instituto Amazónico e Investigaciones (Imani), Bogotá, 2010.
- RAMÍREZ, S., “*La Comunidad Andina y las perspectivas suramericanas*”. En: *Mundo Nuevo*, revista de estudios latinoamericanos (Venezuela) año II, 4: 367-398, julio-diciembre de 2010.

- RAMÍREZ, S., “A Colômbia e o Brasil, separados (e unidos) pelo comércio e pela segurança”. En: *Nueva Sociedad*, especial em português, diciembre de 2009.
- RAMÍREZ, S., “Dinámicas fronterizas andino – amazónicas: impactos en la vecindad y en la integración. Una mirada desde Colombia”. En: *Fronteras en globalización: localidad, biodiversidad y libre comercio en la Amazonia*, Sede amazónica de la Universidad Nacional–Universidad Javeriana, Leticia, 2008.
- RAMÍREZ, S., “Acercando a los vecinos. Agenda de Seguridad andino brasileña”. En: *Análisis Político*, (Colombia) Iepri, 50: 51-62, septiembre-diciembre de 2003.
- RODRÍGUEZ MANUEL, “La política exterior ambiental de Colombia en el Ámbito global”. En: ARDILA M. et ál (eds.), *La política exterior de Colombia en el siglo XXI*, Fescol, Bogotá, 2005.
- VIEIRA EDGAR, *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*, Universidad Javeriana –Convenio Andrés Bello, Bogotá, 2008.

III. ALTERNATIVAS SOSTENIBLES EN LA AMAZONIA

AMAZONIA POSIBLE Y SOSTENIBLE

Juan Carlos Ramírez, Director de la CEPAL Colombia

La Amazonia con 7,4 millones de km² representa el 4,9% del área continental mundial, y cubre extensiones de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Los 476.000 km² de la porción colombiana, ubicados en el confín noroccidental de la Gran Cuenca representan 6,4% del total del bioma amazónico y el 41,8% del territorio nacional. Está compuesta por los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés.

La región ha cambiado en forma acelerada en los últimos años y la percepción acerca de ella no se ha ajustado a las nuevas dinámicas que han surgido como resultado de cambios en las condiciones externas y también internas, asociadas a la ampliación de demandas resultantes del crecimiento de la población.

El mayor conocimiento sobre la Amazonia muestra cómo sus complejos ecosistemas, la riqueza de los recursos de este territorio y la diversidad cultural de las comunidades locales que la habitan, demanda del Estado una prudente administración y la adopción de mejores políticas y medidas para la protección de los recursos biológicos y la salvaguardia cultural, necesarias para prevenir el riesgo que, por la extrema fragilidad de sus ecosistemas, podría ocasionar un indebido aprovechamiento de sus recursos naturales. La

Amazonia es además una región con una gran relevancia geopolítica nacional e internacional, debido por lo menos a: (a) la escasez internacional de recursos estratégicos, (b) su importancia ambiental y ecológica, (c) su condición de región transfronteriza con presencia de economías ilegales, y (d) su patrimonio cultural.

Este trabajo aporta a la definición de una visión de país de la Amazonia colombiana y a un plan desde las esferas nacional y regional, con objetivos generales de desarrollo y de conservación ambiental orientados hacia definiciones estratégicas consistentes con esta visión.

El artículo presenta los principales aportes del proyecto Amazonia Posible y Sostenible. Las secciones exponen las presiones que enfrenta la región, los escenarios a los que podría verse confrontada en el futuro, las diferencias entre las subregiones amazónicas colombianas, la frontera agropecuaria, el conocimiento, los pobladores ancestrales, el principio de precaución, la valoración económica, la cooperación internacional y las orientaciones fiscales para la conservación. En la última sección se presentan las recomendaciones de política.

LAS PRESIONES

Los cambios por la mayor demanda mundial de recursos naturales y por los servicios ambientales que presta la Amazonia, han generado nuevas presiones sobre los recursos del espacio amazónico, que se expresan en la ampliación de las áreas intervenidas, procesos de deforestación y ganaderización, intensificación de actividades extractivas, como la pesca y la minería, y el establecimiento de los cultivos de uso ilícito, todas ellas con efectos adversos.

La región tiene grandes reservas de recursos minerales, petroleros, agroindustriales y madereros e iniciativa de mega infraestructuras para producción de energía hidroeléctrica. Estas explotaciones

han tenido un fuerte impulso en los últimos años, mediante proyectos transnacionales, debido a la alta demanda mundial por estos productos, todos con impactos en medio ambiente, con degradación y desaparición irreversible de la biodiversidad y su potencial de uso, y de los servicios ecosistémicos que ofrece el bosque amazónico, y destruyen las culturas ancestrales y su conocimiento.

La ampliación de la frontera agrícola, la ganadería extensiva, los incendios forestales y la tala para la venta de madera constituyen los principales motores de deforestación de bosques tropicales en el mundo. Además de estos motores tradicionales, en Colombia se presentan dinámicas como la colonización y el desplazamiento de poblaciones, la minería y la siembra de cultivos ilícitos (Ortega *et ál.*, 2010), que aumentan la presión sobre el bosque.

Las casi 420.000 hectáreas donde se talaron los bosques en la Amazonia, entre 2005 y 2010, pasaron principalmente a ser pastos para ganadería (65% o 270.000 hectáreas).

La frontera agrícola en el Amazonas se encuentra concentrada en los departamentos más cercanos a la Cordillera Oriental de los Andes, en las zonas de piedemonte de los departamentos de Caquetá y Putumayo, con amplia participación del sector ganadero con destino multipropósito (Cabrera *et ál.*, 2011). La agricultura está principalmente presente en el noroccidente del Caquetá, el occidente del Putumayo y en el norte del Guaviare, aunque en balance existe poca participación de la agricultura en el uso de las tierras en Putumayo y Caquetá.

Las dinámicas actuales de colonización están siendo impulsadas por desarrollos agrícolas y mineros en los bordes y en el interior de la región, así como por el conflicto y el narcotráfico, todo lo cual genera nuevos asentamientos y densifica los existentes. El sentido de estas presiones se proyecta hacia el sur y el oriente de la región (cuenca media y baja de los ríos Caquetá y Putumayo, y bajo Inírida). Las presiones sobre cultivos de coca, han producido desplazamientos de retorno de poblaciones hacia las capitales del Guaviare, Caquetá y Meta, en un proceso de “urbanización” (Arcila, 2010), y hacia el

oriente (Vaupés, Apaporis) generando la apertura de nuevos frentes de colonización. También producen migraciones como oferta de trabajo para los desarrollos mineros y agrícolas en el Guainía, el Meta y el Vichada.

La dinámica de colonización se ha dado en terrenos baldíos de la nación y en zonas de reserva forestal. En estas últimas, la deforestación y la ocupación del territorio se hacen bajo la expectativa de sustracción de la reserva que permita la titulación y posterior venta del predio. En estos procesos se ha favorecido la concentración de la propiedad rural, cuando grandes terratenientes presionan el aumento de la frontera agrícola y exacerban las condiciones de pobreza de los campesinos que se adentran en el bosque en busca de nuevas zonas de colonización. La ampliación de praderas y ganaderías extensivas también se utiliza como estrategia de control territorial y mecanismo para el lavado de activos (BIN94).

Colombia cuenta con una oferta importante de bosques naturales y maderas de alta y mediana calidad (más de 55 millones de hectáreas de bosque en pie). La ausencia de una visión de mediano plazo explica el bajo desarrollo de plantaciones forestales, lo que favorece tasas elevadas de deforestación en los bosques naturales del Pacífico y la Amazonia. La presión de la demanda de maderas se incrementa por el crecimiento de la construcción de vivienda con mayor incorporación de maderas de calidad.

La extracción de maderas mediante la tala selectiva genera deforestación y, sobre todo, degradación y empobrecimiento paulatino de los bosques, que puede llegar a un punto de no retorno, en el cual el ecosistema pierde su capacidad de resiliencia, reduce el número de especies, incrementa el riesgo de incendios y fundamentalmente abre nuevas rutas de acceso.

El cultivo de la hoja de coca es un renglón significativo en la producción del sector rural de la región. Sus altos precios explican en parte su expansión en la Amazonia. Ha desplazado cultivos tradicionales como el caucho, el cacao, el plátano y la yuca. El

crecimiento de los cultivos ilícitos fue el responsable de una gran proporción de la superficie deforestada en Colombia, al igual que Perú. El cultivo de ilícitos está planteando una amenaza significativa a la vertiente oriental de los Andes (incluyendo Perú y Bolivia).

Se produce pérdida de biodiversidad por la explotación comercial de millones de animales silvestres al año, lo que amenaza gravemente la función ecológica. El tráfico ilegal de especies en la Amazonia colombiana hace parte de una red internacional que involucra comunidades indígenas y colonos, grupos armados ilegales y comerciantes mundiales. En esta práctica comercial participan indígenas o colonos que los atrapan, especialmente en Caquetá, Putumayo y Amazonas, y pasan a las manos de intermediarios ilegales que las sacan de la selva, normalmente por Florencia (Caquetá) o por Brasil, y son exportadas a Europa, Asia y Norteamérica a través de Buenaventura y aeropuertos, en algunos casos con certificados falsos que testifican que nacieron en cautiverio.

En 2008 había 180 zonas de prospección y explotación de petróleo y gas en toda la Amazonia continental, abarcando cerca de 700.000 km² de la selva amazónica de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. La incertidumbre asociada a la posibilidad de encontrar minerales de alto valor o petróleo en la Amazonia constituye una seria amenaza para las especies únicas, las cuencas de los ríos y los bosques de la región.

El auge petrolero se ha expresado en la amazonia colombiana con asignación de bloques de exploración, en algunos casos con inversión extranjera. La cuenca Orinoco-amazónica, con potencial de crudos pesados, está siendo entregada en bloques que se localizan especialmente en el piedemonte de la cordillera oriental (cuencas Caguán-Putumayo, Vaupés-Amazonas, Llanos).

La minería en la Amazonia tiene dos caras. Una legal, con licencias, que se debate entre la conservación y el desarrollo de las comunidades de influencia de los proyectos, se encuentra concentrada en el centro del Caquetá y unas pequeñas franjas en el sur de

Guaviare y de Vaupés, con explotación de minerales, especialmente oro. La solicitud de licencias nuevas, se concentra en el departamento de Vaupés para la explotación aurífera.

La minería ilegal se concentra en las cuencas de los ríos Caquetá, Orteguzaza, Vaupés y Guainía. Su presencia se facilita con la falta de vigilancia estatal, la ausencia de alternativas económicas en la región, los altos precios del oro y otros minerales en el mercado internacional, la presión de la fuerza pública sobre los cultivos ilícitos, y la presencia y financiación de fuerzas ilegales en la cuenca del río Caquetá. El gobierno ha anunciado que la minería ilegal que usa maquinaria pesada, combustibles y químicos contaminantes, será combatida con herramientas legales. La creación en la fiscalía de la unidad especializada de delitos ambientales es un primer paso de la estrategia de control.

ESCENARIOS: AMAZONIAS POSIBLES

Con el fin de construir una visión nacional sobre la región, para definir objetivos generales del desarrollo y conservación de la región, y propiciar la toma de las decisiones estratégicas consistentes con esta visión, se realizó un ejercicio prospectivo.

La pregunta principal, que orienta el proceso de análisis, plantea un horizonte temporal e interroga acerca de una decisión estratégica que deba ser tomada; que implica altos costos, altos impactos o efectos irreversibles.

Se identificaron tendencias pesadas, emergentes, hechos de ruptura y crisis, y los hechos portadores de futuro. La relevancia que tome cada uno de ellos incidirá en el futuro y el desarrollo de la Amazonia.

Se identificaron las tendencias pesadas para la región, con imposibilidad de cambio en el horizonte considerado, y que tienen un impacto relevante de alta difusión: la existencia de abundantes recursos naturales, procesos de colonización, urbanización y

deforestación, primacía de una economía extractiva, dificultad de comunicación interdepartamental, e ilegalidad.

Las tendencias emergentes, que son susceptibles de ser transformadas o modificadas, reflejan una lucha entre fuerzas económicas, sociales o tecnológicas e intereses políticos, y no tienen un patrón definido. Se identificaron como tendencias emergentes el auge minero y minería ilegal, el turismo, las telecomunicaciones, las presiones de colonización, la incorporación de la valoración y la compensación ambiental en actividades humanas, y la capacidad de control territorial del Estado.

Los hechos de ruptura son hechos trascendentales o de gran impacto que provocan cambios, alteran el orden actual y generan nuevos paradigmas, así como crisis o eventos que causan suspensión de relaciones anteriores y elevados grados de incertidumbre. Se consideraron: el otorgamiento de licencias mineras en zonas de reserva, despenalización y regulación de la droga, y conflictos con países amazónicos vecinos.

Los hechos portadores de futuro para la región, son acontecimientos que anuncian nuevas tendencias que van a empezar a tomar fuerza. Se identificaron: la visión geopolítica nacional, el cambio climático y la conservación, la presión por recursos naturales, la transformación productiva, el desarrollo de infraestructura, la conservación y la salvaguarda de la cultura y conocimiento indígena, y la orientación de la investigación y la lucha contra la ilegalidad.

La Amazonia colombiana puede verse confrontada a distintos escenarios que muestran futuros muy diversos, según sean las apuestas que el país haga frente a temas de alta relevancia para la región. Estos escenarios se pueden manifestar en forma y tiempos diferentes para cada subregión.

Esta formulación permite promover una visión colectiva sobre lo que busca el país para esta región en un horizonte de veinte a cuarenta años.

Pensar la región amazónica a futuro plantea la necesidad de incluir dinámicas que van de lo local a lo global, abarcando dimensiones micro, meso y macro.

ÁRBOL POR ÁRBOL, LA SELVA SE ACABA

Aunque la Amazonia tiene enormes riquezas, el aislamiento relativo y la falta de conocimiento sobre las mismas han llevado al abandono por parte del Estado. Hay un mejor nivel de conservación que en otros países amazónicos, pero la explotación y el deterioro paulatino, no menospreciable, va acabando con sus recursos naturales. La ausencia estatal se ha traducido en pocas mejoras en las condiciones de vida para la población (salud, mortalidad infantil y educación). Sus habitantes pierden su capacidad para garantizar sus condiciones básicas de sustento. La investigación es incipiente y, poco a poco, se van perdiendo la selva, su biodiversidad, la riqueza cultural, la abundancia de agua y los recursos naturales, de por sí poco valorados.

PESCAR EN RÍO REVUELTO

La apuesta por la explotación de los recursos naturales en una región desprotegida por la institucionalidad lleva a su destrucción. A las presiones históricas de la ganadería, la explotación de madera y la colonización campesina de tierras, se suman la minería, la explotación de petróleo y la agricultura mecanizada. La región incrementa su participación en la producción nacional, pero los beneficiados no son los pobladores de la región ni el país, y se amplifica la desigualdad. La migración de población desde otras regiones se acelera e inclusive se empiezan a hacer notorios los migrantes extranjeros. La riqueza natural se empieza a perder en

niveles acelerados. Se incrementan los recursos económicos de los entes locales, que permanecen insuficientes ante las necesidades crecientes. Cada vez es más difícil para la población local abastecerse de pescado, su principal fuente de proteína.

LO MALO ES EL ABUSO

La dicotomía entre explotación y conservación se resuelve a través de la explotación agrícola en zonas que ya han sido altamente transformadas, la extracción minera y petrolera es autorizada donde no atenta contra la conservación de la biodiversidad y la salvaguarda cultural. Hay un estricto control por parte del Estado hacia la minería ilegal, se garantiza el cumplimiento de los más rigurosos estándares ambientales, y se evitan la migración masiva, los asentamientos permanentes y la construcción de infraestructura que atente contra la sostenibilidad. Al incrementar su presencia en el territorio, el Estado lleva los servicios básicos mejorando el bienestar de la población. La región es cada vez menos dependiente de las transferencias del orden nacional, su economía depende principalmente de sectores productivos tradicionales y el aprovechamiento de los recursos mantiene niveles razonables.

LOS CAMINOS DEL BOSQUE SE HICIERON PARA SER RECORRIDOS

Se define una vocación para la conservación y se obtiene el reconocimiento y la puesta en valor de los servicios ecosistémicos y productos de la Amazonia. El rescate de los saberes ancestrales de las comunidades indígenas y la inversión en investigación permiten obtener un mayor conocimiento sobre la biodiversidad y sus beneficios para la humanidad y el papel de la región en la regulación

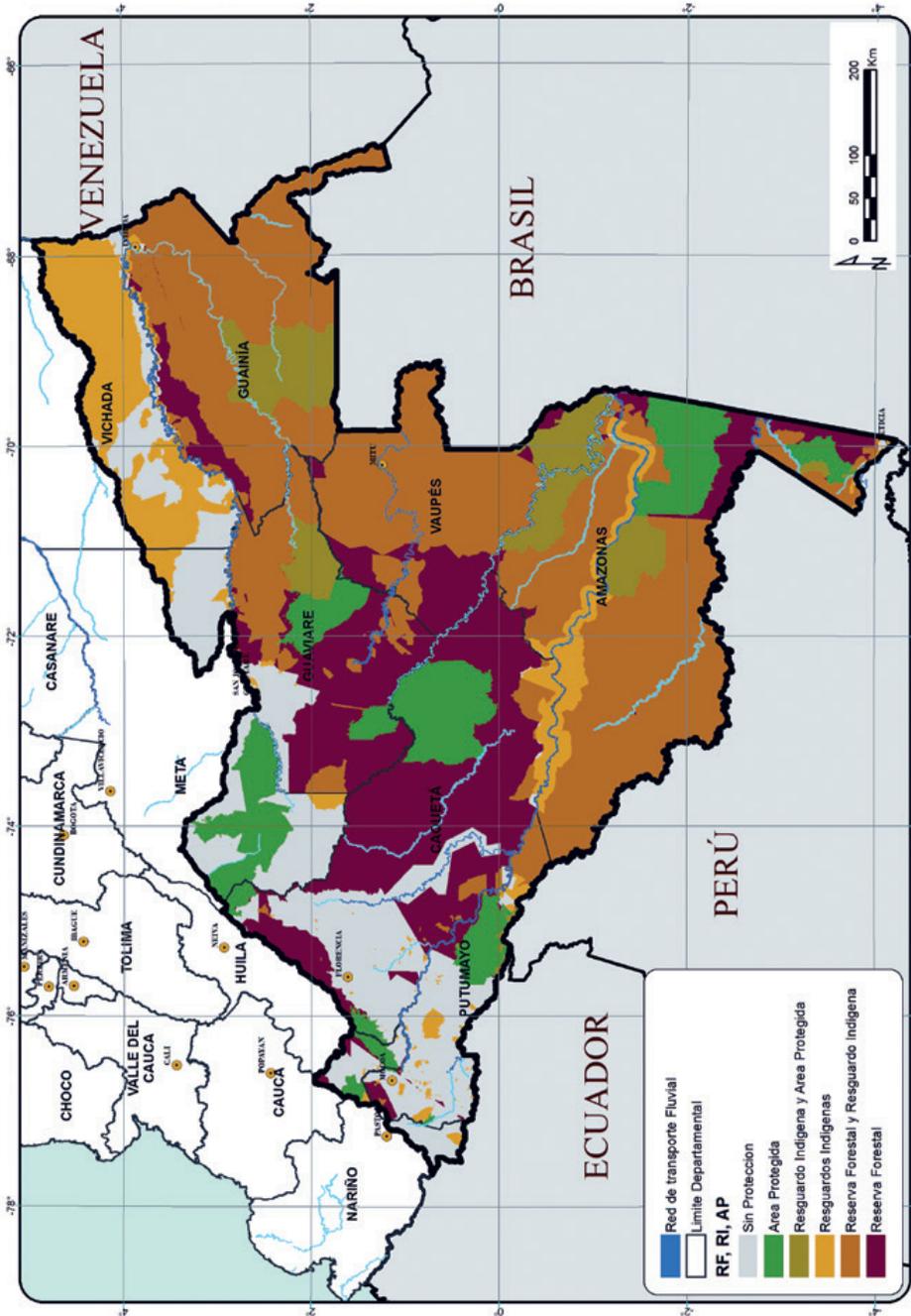
climática. Se desarrollan sistemas productivos de baja escala, bajo impacto y alto valor agregado, consistentes con el bioma amazónico.

El ecoturismo, la pesca regulada, los sistemas agroforestales, el procesamiento de frutos amazónicos, el pago por el CO₂ almacenado y capturado, y la bioprospección, son promovidos como las principales apuestas productivas. La población local realiza una explotación artesanal de bajo impacto ambiental de los minerales y los transforma de acuerdo con sus prácticas tradicionales, generando productos de exportación para mercados especializados. Los ríos son utilizados como las vías de la Amazonia y se promueven aún más las telecomunicaciones y el transporte aéreo. Los (sobre) costos de la conservación y del aislamiento relativo son asumidos por el país y por la comunidad internacional.

DIFERENCIAS SUBREGIONALES

La Amazonia no constituye una región homogénea; las dinámicas sociales, económicas y ambientales difieren ampliamente entre las diferentes subregiones que la componen, y que socialmente se han ido conformando y transformando, en medio de dinámicas diferenciales generadas por factores internos y externos del país. Se identifican cinco subregiones amazónicas: en el occidente, Caquetá y Putumayo conforman el piedemonte colonizado; Guaviare y los municipios del sur del Meta, la subregión norte; Guainía y Vaupés, la subregión nororiental; y el departamento de Amazonas, la subregión sur. En el corazón se encuentra el parque nacional natural, Serranía de Chiribiquete.

Mapa. Región amazónica colombiana



Tomado de (ALISOS, 2011)

PIEDEMONTES COLONIZADO, LA PUNTA DE LANZA DE LA COLONIZACIÓN

La configuración del piedemonte es un rasgo estructural de la porción amazónica colombiana y constituye un componente estratégico para la dinámica de los sistemas hídricos que alimentan su alta diversidad ecosistémica. Es la mayor zona de colonización amazónica y está ubicada en la frontera con los Andes. Allí se encuentra el 75% del total de la población y del Producto Interno Bruto (PIB) de la Amazonia colombiana.

La actividad productiva predominante ha sido la ganadería extensiva, y desde 2008 la explotación de minas y canteras lidera la producción subregional, en particular en Putumayo. El favorecimiento de estas actividades productivas ha resultado en una concentración del 60% de la deforestación regional, cuyos principales motores son la colonización, la deforestación y los cultivos ilícitos.

La estrecha y frágil relación ecosistémica entre los Andes y la Amazonia y la avanzada colonizadora hacia su interior recomiendan privilegiar en esta región las alternativas productivas que permitan la reconversión de la ganadería extensiva a sistemas más productivos y sostenibles, la recuperación de los ecosistemas estratégicos y el fortalecimiento de las figuras de ordenamiento territorial frente a la actividad minera. Lograr un uso sostenible del área intervenida disminuirá la presión sobre subregiones con mayores niveles de conservación.

SUBREGIÓN NORTE, ENTRE LA DEPREDACIÓN Y LA SOSTENIBILIDAD

A pesar de la influencia del desarrollo agroindustrial del departamento del Meta y la riqueza ambiental amazónica, la subregión norte no cuenta con apuestas productivas competitivas agrícolas,

ambientales o industriales. Esta situación se refleja en el aporte marginal del Guaviare al PIB regional (inferior al 8%).

Las dinámicas económicas, sociales y ambientales evidencian la necesidad de una revisión del ordenamiento territorial. Las zonas de reserva forestal han sido ocupadas con la expectativa de sustracción y titulación, y comunidades indígenas han sido desplazadas de sus resguardos. Parte de las áreas sustraídas de la reserva forestal corresponden a pasturas degradadas con indicios de elevados niveles de concentración de la tierra, a pesar de ser zona de reserva campesina, con dinámicas de especulación del precio de la tierra, reforzada por expectativas de yacimientos minero-energéticos; se estima que el 50% del área de la subregión norte se encuentra reservada para la exploración de hidrocarburos.

Al ser una subregión de frontera entre las regiones andina y amazónica, como el piedemonte, se deben promover modelos de producción sostenibles, como sistemas agroforestales y silvopastoriles acompañados de procesos de recuperación de ecosistemas degradados.

CHIRIBIQUETE, CORAZÓN DE LA AMAZONIA COLOMBIANA

La Serranía de Chiribiquete, declarada parque nacional natural en 1989, puede ser considerada el corazón de la Amazonia colombiana. Está ubicada en el centro de la región y es un punto de confluencia de las presiones y dinámicas provenientes de las diferentes subregiones amazónicas. Así, está amenazada por la avanzada ganadera proveniente de Caquetá, la colonización en Guaviare y los intereses mineros en Vaupés. Además, debido a su ubicación geográfica tiene una alta importancia biológica al constituir un lazo importante con las biotas del Alto río Negro, el norte de Brasil y los tepuyes de Venezuela. Por otra parte, tiene importante riqueza arqueológica.

SUBREGIÓN NORORIENTE, MINERÍA EN EL BOSQUE

Los departamentos de Vaupés y Guainía tienen la menor concentración de población en la región amazónica y su aporte al PIB regional es marginal. Tienen altos niveles de conservación. El descubrimiento de yacimientos mineros en zonas de resguardo puede cambiar esta situación de conservación ambiental y cultural, al alterar la relación de los indígenas con el territorio, creando tensiones entre quienes quieren participar de la bonanza minera y quienes buscan mantener los modelos tradicionales de aprovechamiento productivo.

Por otra parte, la minería ilegal de oro y recientemente de coltán, ha convertido a la región en un área de interés para las organizaciones ilegales. La presencia de los buscadores de minerales en las fronteras constituye otro problema social y ambiental. Todo ello requiere de una mayor presencia del Estado en estas zonas, algunas de ellas de frontera.

LA SUBREGIÓN SUR, CONSERVACIÓN Y BIODIVERSIDAD

Está compuesta por el departamento de Amazonas. Su alejada posición geográfica y las actividades económicas que allí se desarrollan hacen que su aporte al PIB regional sea inferior al 6%, y tenga altos niveles de conservación de los recursos naturales. La actividad económica está basada en el comercio con ciudades peruanas y brasileñas ubicadas en la frontera e iniciativas de turismo ecológico.

Amazonas es el segundo departamento con mayor número de comunidades indígenas, después de Putumayo, donde habitan resguardos de grandes extensiones, que en algunas ocasiones se traslapan con parques nacionales naturales, reforzando el carácter de conservación y protección del territorio.

Las consecuencias de la minería ilegal y la sobreexplotación han empezado a evidenciarse en la reducción en el volumen de la pesca, mientras la falta de alternativas productivas sostenibles ha llevado a la población a la extracción selectiva de maderas de alto valor que son traficadas ilegalmente. Se tiene escaso conocimiento sobre el potencial y alternativas de uso de los recursos naturales.

LA FRONTERA AGRÍCOLA, FRENO A LA DEFORESTACIÓN

La frontera agrícola y la colonización han seguido avanzando sobre el territorio amazónico, impulsados por fuerzas y conflictos en el interior del país, con sus efectos adversos sobre el ecosistema y la degradación del patrimonio natural y cultural, la ampliación de las áreas intervenidas, procesos de deforestación y praderización, intensificación de actividades extractivas como la pesca y la minería, y los cultivos de uso ilícito. Estos fenómenos se presentan con diversas intensidades y características sociales en las distintas subregiones.

La inmensa cobertura boscosa de la Amazonia ha abastecido el mercado de madera en medio de una extracción prácticamente incontrolada, y también favorecida por el alto precio interno de la madera y el bajo desarrollo de plantaciones forestales. La deforestación permite la ampliación de praderas para ganadería extensiva, que también revela dinámicas y estrategias de control territorial, en algunos casos para la ilegalidad, y en otros para buscar la titularidad y la especulación sobre el precio de la tierra.

La destrucción y la explotación legal e ilegal del patrimonio natural también han sido favorecidas por las condiciones de exclusión y marginalidad, por deficiencias y dificultades para la gobernabilidad, menores controles fiscales, laborales y ambientales para las actividades productivas y extractivas, y por las limitaciones en el conocimiento de las características físicas, biológicas, culturales y políticas de la región.

Las condiciones de explotación de la tierra deforestada no han contado con una orientación que favorezca la conservación, y sí, por el contrario, las actividades extractivas, que privilegian la rentabilidad derivada de la disponibilidad efectiva de los recursos, sin incentivos a la renovación, con poca productividad y baja inversión tecnológica. Este efecto se expresa también en usos inapropiados del suelo, la apropiación de la tierra, incluso con procesos de concentración de la propiedad, en muchos casos asociados con ganadería extensiva.

Los procesos de colonización del territorio amazónico se han presentado en forma más intensa en el piedemonte de la cordillera Oriental y por el norte (“la Amazonia intervenida”), ya fuera siguiendo las rutas de la cauchería, o hacia el oriente por las cuencas de los principales ríos (Apaporis, Caquetá, Inírida y Putumayo), presionando estas cuencas. Más recientemente se registran migraciones por desplazamientos forzados, en particular hacia las capitales de Caquetá, Guaviare y Meta, y a futuro se pueden formar nuevos frentes de colonización atraídos por los desarrollos de la altillanura. Desde la Amazonia brasilera también se proyectan movimientos de población por la ampliación y densificación de la frontera y los desarrollos empresariales en ese país. Con estos procesos se están conformando nuevos asentamientos y se densifican los existentes.

El proceso de titulación y mercados de tierras en la región tiene unas dinámicas que favorecen la concentración de su propiedad. Este proceso debe ser detenido, por su impacto sobre los recursos naturales y porque no es incluyente. Al detener la expansión de la frontera agrícola se disminuyen los incentivos y la presión de la colonización sobre los resguardos indígenas y el bosque amazónico.

La forma de producción campesina en la región puede ser factor de sostenibilidad y equidad. Para reducir presiones sobre el bosque amazónico es necesario fortalecer la organización de la producción de los bienes agrícolas básicos en el interior de la frontera agrícola, fomentando la agregación de valor en la finca y en

localidad, privilegiando aprovechamientos intensivos y sostenibles en lugar de patrones de propiedad y uso extensivo de la tierra, que propicien y afiancen la estabilización de pequeños y medianos productores en esos espacios, propugnen la configuración de nuevos patrones de asentamiento, con revaloración económica, social y política de la vida rural, y se desincentive la congestión de localidades urbanas. La figura de las zonas de reserva campesina debe ser considerada para la promoción de estos asentamientos campesinos.

Con el propósito de fortalecer capacidades productivas y favorecer la sostenibilidad, el establecimiento de proyectos silvopastoriles y agroforestales, aparece como la propuesta más razonable, incluso para la reconversión de una proporción significativa de las áreas ya intervenidas, en particular las praderas dedicadas al pastoreo extensivo.

Además de las políticas productivas es necesario orientar la racionalización en la propiedad y el uso de la tierra, con medidas fiscales que graven su uso inadecuado y la sanción efectiva a la apropiación indebida.

En este sentido con el fin estratégico de la conservación y la sostenibilidad ambiental, se debe formular un ordenamiento territorial que contemple la utilización y la ocupación de los suelos según sus vocaciones, y la reorganización de los espacios para la producción agrícola, pecuaria y forestal, según las subregiones, que permita regular las presiones sobre los ecosistemas más vulnerables, y que disponga de herramientas ambientales y fiscales.

La Amazonia cuenta con una parte importante de su área bajo figuras de protección y conservación. Por ello, independientemente de la valoración social y uso que se de sobre el resto del territorio, se debe promover un tipo de economía que pueda desarrollarse bajo la conservación. Como condiciones mínimas para la viabilidad económica se debe generar un mayor bienestar social y una rentabilidad de las actividades productivas.

Tal y como sucede con las formas de explotación de los indígenas como la minería artesanal y los cultivos de chagra, las actividades productivas sostenibles en el entorno amazónico se deben caracterizar por: sistemas productivos intensivos, áreas y escalas de producción pequeñas y distantes, largos periodos de descanso para la recuperación del suelo y de los recursos renovables, y la regeneración natural de los ecosistemas. Se deben implementar apuestas productivas sostenibles en la zona intervenida.

Las alternativas económicas que son consistentes tanto por su articulación con la economía de mercado como la sostenibilidad asociada a las pequeñas escalas de producción incluyen: sistemas silvopastoriles y agroforestales, manejo sostenible del bosque y producción explícita de servicios ambientales, y pesca regulada.

Economía del bosque. La Amazonia cuenta con una parte importante de su área bajo figuras de protección y conservación. Por ello, se debe promover un tipo de economía que pueda desarrollarse bajo estas figuras. En las zonas poco intervenidas, y en los resguardos indígenas que no cuentan hasta ahora con restricciones ambientales a la explotación, es posible y deseable un tipo de explotación controlada, que aproveche en forma sostenible y viable la riqueza natural.

La sostenibilidad y viabilidad de las apuestas económicas para la Amazonia dependen de la escala de producción en la que se desarrollen y del reconocimiento explícito a la conservación, ya sea en asignaciones públicas o en sobreprecio del producto final.

La recuperación de los servicios ambientales asociados al bosque puede ser más rentable que los actuales usos para producción ganadera. El carácter de externalidad económica, para su conservación y gestión, induce y obliga cada vez más a las sociedades al pago por estos servicios ambientales. Un claro ejemplo es el programa de compensación por reducción de emisiones de CO₂ por degradación y deforestación de bosques naturales y por el carbón retenido en los bosques conservados REDD+.

El ecoturismo y el biocomercio son alternativas viables para todo el territorio amazónico. El desarrollo de la industria turística en la región, en particular el ecoturismo/turismo de naturaleza, debe contar con un plan que contemple estrategias de corto, mediano (cinco años) y largo plazo (veinte años), que aseguren sostenibilidad social, económica y ambiental de la actividad, como la capacidad de carga de los ecosistemas y regulación de los aprovechamientos pesqueros para turismo.

La recolección, producción, transformación y comercialización de bienes y servicios derivados de la biodiversidad nativa, que son generados bajo criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica merece, que se impulsen desarrollos públicos.

POBLADORES ANCESTRALES

En la Amazonia colombiana habitan 50 pueblos indígenas (Censo de 2005) que viven en su mayoría en extensos territorios de propiedad colectiva (resguardos), a los que la Constitución les otorga la condición de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Existen 178 resguardos que ocupan cerca de 25 millones de hectáreas, la mitad del bioma amazónico colombiano. Estos territorios de resguardo en su mayoría mantienen una cobertura boscosa, en especial los que están lejos de la frontera de colonización.

LAS DISTINTAS REALIDADES DE LOS HABITANTES INDÍGENAS DE LA AMAZONIA

Las comunidades indígenas del Amazonas no constituyen una sociedad homogénea, por ello para el desarrollo de políticas y programas públicos es necesario tener en cuenta sus particularidades.

Las comunidades de diferentes etnias ocupan los extensos territorios de resguardo del oriente y sur de la región, donde son mayoría poblacional. La mayor parte de estas comunidades desarrollan una pequeña agricultura de supervivencia a través de modelos de cultivo o chagras, que se basan en la asociación de una diversidad de productos, que se complementan con las actividades de caza, pesca y recolección de productos silvestres, que dependen de la oferta ambiental, y que se complementa con incipientes actividades comerciales y de servicios.

La chagra, además de ser un modelo productivo, es un complejo de relaciones simbólicas y culturales. Se observan algunos procesos de nuclearización y de polos urbanos al interior de los resguardos, y procesos de diferenciación social (por trayectoria y posición profesional, edad, y género). Existen también pequeños grupos aislados y nómadas en extensos territorios selváticos y áreas transnacionales, que rehúyen el contacto.

Algunas comunidades viven en las fronteras nacionales, donde se presentan importantes flujos comerciales y de personas, sujetos a ciertas fluctuaciones comerciales; allí se conforman núcleos poblacionales pluriétnicos, con cambios en sus sistemas tradicionales de producción, y se enfrentan diferentes legislaciones nacionales, sistemas de protección social y derechos sociales.

Los indígenas de piedemonte y las fronteras de colonización ocupan resguardos con limitaciones de tamaño y acceso a los recursos naturales. Son minoría poblacional frente a la población campesina. Se presentan tensiones permanentes de tenencia, y procesos de sedentarización y nuclearización de la población con cambios en sus estrategias productivas (trabajo asalariado) y modos de vida. Algunos ocupan áreas urbanas marginales, viven situaciones de pobreza en asentamientos insalubres y se genera la conformación de comunidades pluriétnicas. Sufren el impacto de cultivos de usos ilícito y la presencia de actores ilegales.

Las comunidades indígenas andinas de economía campesina que han migrado desde los Andes y el Pacífico y se han establecido en el piedemonte (del grupo pasto y de los pueblos awá, nasa, emberá y natagaima, e incluso comunidades de afrodescendientes); también viven tensiones con otros grupos indígenas.

La situación más crítica se halla en el piedemonte, que ha producido en los últimos cincuenta años cambios en la vida y economía tradicional indígena, por la pérdida territorial en los resguardos por causa de la colonización, con el menoscabo de los patrones ancestrales de asentamiento, la praderización de áreas circunvecinas a los resguardos para ganadería extensiva (como en el, sur del Caquetá), las dinámicas derivadas de la explotación petrolera y los consecuentes flujos migratorios, la expansión de los cultivos de uso ilícito y el conflicto que afecta zonas rurales.

VISIONES DEL DESARROLLO

Una estrategia de desarrollo sostenible que tenga en cuenta las poblaciones indígenas precisa de decisión política, inclusión social, desarrollos tecnológicos, recursos institucionales técnicos y económicos, en los que los territorios de resguardo sean reconocidos como actores activos. Para ello se requiere de información confiable sobre la ocupación de esos territorios, con un seguimiento sobre su uso y estado.

El desarrollo sostenible debe necesariamente tener en cuenta los modos de vida y las aspiraciones de los pueblos y comunidades indígenas que desde tiempos inmemoriales han vivido en este territorio. Es necesario que también se reconozcan las concepciones diferentes entre los pueblos, que en general comparten cuatro visiones: el control de las comunidades sobre los territorios; el respeto por la naturaleza y su conservación como fundamento de su vida espiritual y material; el reconocimiento y respeto por la

cultura, las lenguas, los valores y las tradiciones; y la participación de las comunidades en las decisiones públicas que los afectan.

Garantizar mejores niveles de calidad de vida de las poblaciones indígenas implica fomentar alternativas productivas ciertas, validadas en la región, sostenibles en tiempo, enfocadas en producción de pequeña escala y alto valor agregado. Competir con precios de mercado de productos industriales puede ser inviable en lo económico o insostenible en lo ambiental.

En general, las condiciones de bienestar y desarrollo de las comunidades indígenas requieren de miradas e indicadores, unos similares (como los de salud) y otros diferentes a los del resto de la sociedad, que tengan en cuenta sus modos de vida y aspiraciones colectivas. Es necesario desarrollar modelos y esquemas de financiación para población dispersa en el territorio, incluso con costos adicionales que representan el reconocimiento por la mayor capacidad de conservación deseada y efectiva de este tipo de figuras de ordenamiento territorial.

Muchas comunidades indígenas quieren y necesitan de bienes de la sociedad global, aspiran a tener ingresos monetarios sostenibles, mejor atención en salud, complementaria a sus sistemas médicos tradicionales, el acceso a mejores condiciones de educación, con adaptaciones culturales, como las lenguas amerindias, y acceso a las comunicaciones mediante la telefonía móvil e internet.

La vitalidad institucional de los resguardos demanda seguridad jurídica sobre sus tierras, lo que en algunos de ellos implica congelar la frontera de colonización, y que las comunidades tengan gobernabilidad sobre sus territorios. Hoy los resguardos enfrentan renovados problemas: el impacto de la minería ilegal, en especial de oro y coltán; la superposición de algunos resguardos con parques naturales nacionales; los conflictos entre grupos por el uso de recursos naturales; y la gobernanza de los extensos territorios.

La estrategia de desarrollo debe contemplar las particularidades indígenas, y asumir a las comunidades como socios esenciales

en las políticas públicas, y en desarrollos en ciencia y tecnología con los saberes ecológicos tradicionales, como actores protagónicos de las iniciativas de conservación, con reconocimiento de las aspiraciones y de los saberes de los pueblos, de su concepción adaptativa en la relación sociedad-naturaleza y sus prácticas ecológico-productivas, haciendo de la conservación de los recursos naturales una opción real de desarrollo y bienestar, que configuren acuerdos sociales sobre reglas y prácticas de desarrollo sostenible.

Las propuestas de programas públicos y de aprovechamientos hoy exigen el desarrollo de consultas previas, cuyo proceder y alcance es motivo de discusión, pero que debe ir más allá del formalismo, para avanzar hacia una construcción cooperativa entre el Estado y las comunidades.

Resulta fundamental empoderar a las comunidades sobre normas y elementos de análisis, promover la información y la reflexión comunitaria sobre las implicaciones de los acuerdos acerca de los servicios ambientales de los bosques de los resguardos y la riqueza natural, para prevenir contratos indebidos y abusivos con particulares.

Resulta interesante e integrador impulsar iniciativas de protección de los sitios sagrados o de alto valor cultural para las comunidades, en la perspectiva de fortalecer el patrimonio cultural y adoptar planes especiales de salvaguardia.

Es necesario dar especial importancia a la gobernanza sobre los territorios indígenas, en particular en las definiciones frente a la conservación, en aspectos como el régimen de administración y de uso de la tierra y de los recursos naturales de estos territorios, aclarando y relacionando problemas de yuxtaposición de competencias entre autoridades administrativas (municipios) y ambientales (corporaciones) y las autoridades tradicionales, e incluso entre autoridades de pueblos diferentes, con reconocimiento de normas internas de las comunidades, que permitan superar ambigüedades y conflictos de autoridad.

A partir de la reforma constitucional, que construyó una nueva arquitectura institucional descentralizada, el mecanismo de las transferencias ha generado usos inadecuados, ha develado insuficiencias administrativas y ha generado conflictos internos. Debe evitarse la introducción de mecanismos institucionales que, aunque bien intencionados, puedan generar quiebres culturales y organizativos indeseados en las comunidades.

Es importante integrar a los resguardos como parte de los sistemas nacional y regional de áreas protegidas, en tanto en ellos se expresa la estrecha relación entre la base natural y la diversidad cultural.

CIENCIA, TECNOLOGÍA Y EDUCACIÓN

La principal apuesta para la Amazonia colombiana debe ser por el fortalecimiento de la educación en el ámbito escolar, universitario e investigativo, para que la población local comprenda y valore el entorno natural, y logre partir de los desarrollos actuales para hacer un uso racional y productivo de los recursos de la región.

La educación es una apuesta de mediano y largo plazo. Es necesario partir del conocimiento y los desarrollos existentes para responder a las necesidades de corto plazo de la población. Vincular a las instituciones educativas locales a los procesos de investigación representa una oportunidad para la construcción de capacidades en las ciudades amazónicas.

La investigación es eje fundamental para el desarrollo sostenible de la Amazonia; debe contemplar el componente cultural y antropológico, poner la innovación al servicio del desarrollo, potencializar las investigaciones existentes, y disminuir los tiempos de investigación e implementación.

La innovación debe dirigirse a dos polos de desarrollo: (1) el desarrollo de tecnología en el área agrícola en las subregiones más intervenidas (norte y piedemonte colonizado) orientadas al

fortalecimiento e incentivos a la reconversión de cultivos y la implementación a gran escala de los modelos silvopastoriles, y (2) al desarrollo de ciencia y tecnología en las subregiones sur y nororiental, en las cuales los bosques y biodiversidad tienen un mayor nivel de conservación, enfocada hacia la bioprospección, la biotecnología y el aprovechamiento sostenible del bosque.

De particular relevancia para la región amazónica son los recursos que serán destinados al Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación (FCTI, 10% del total de regalías). La utilización de los recursos del FCTI será crucial para la modernización del aparato productivo y la implementación de nuevos conocimientos y tecnología a la resolución de los problemas de las regiones. Los proyectos deben priorizar su articulación con los planes y prioridades de las instituciones locales y nacionales, como los Consejos Regionales de Competitividad, el Programa de Transformación Productiva y el Consejo Nacional de Competitividad. Esta suma y armonización de esfuerzos no se da en el presente.

Al ser recursos sobre los cuales hay incertidumbre acerca de su flujo a largo plazo, los proyectos financiados deben buscar la construcción de capacidades en los departamentos que constituyan una plataforma para proyectos futuros.

LA PRECAUCIÓN

El Principio de Precaución obliga a tomar medidas cuando una acción o intervención pueda causar daños inaceptables a bienes jurídicos importantes y de interés público, como el medio ambiente, la salud, la diversidad cultural y la equidad, aún cuando no exista certeza absoluta sobre el daño, su probabilidad, sus causas y su magnitud. Este principio es clave para pensar en la Amazonia, pues se trata de una región de incalculable valor ecológico y cultural, que sobrevive en un equilibrio frágil. Las intervenciones

que se adelanten en la región tienen posibilidades importantes de ser riesgosas para las comunidades locales (indígenas y no indígenas), para la región y para el mundo, aunque no se sabe a ciencia cierta en qué medida. Esto muestra con claridad la relevancia del principio de precaución, debido al riesgo plausible, aunque sin certeza del mismo, de que muchas intervenciones podrían afectar las riquezas biológicas y culturales de la región.

Estos factores obligan al Estado a tomar medidas siempre que una acción o una intervención puedan causar un daño inaceptable. Estas medidas pueden consistir en actuar o no actuar de determinada manera, mientras no se alcance una suficiente claridad sobre el bajo riesgo de las intervenciones, se lleve a cabo un debate público, se empodere a las comunidades locales y se encuentren las alternativas menos lesivas para el interés general.

Esta obligación del Estado de tomar medidas ante riesgos plausibles pero inciertos, se concreta en el Principio de Precaución, que nació en el derecho interno alemán, creció en el derecho europeo y tomó fuerza en el derecho internacional en el Principio 15 de la Declaración de Río. Posteriormente, ha sido descrito en la Convención de Diversidad Biológica y citado en el Protocolo de Cartagena. En Colombia, se encuentra en el marco jurídico protector al medio ambiente de la Constitución de 1991 y está explícitamente señalado en la ley 99 de 1993. La jurisprudencia de la Corte Constitucional le ha dado alcance y ha señalado pautas para que su uso no sea arbitrario. Subsisten controversias sobre su alcance en determinadas situaciones.

Existe un riesgo plausible de que intervenciones de distintos proyectos o políticas, tanto de extracción de recursos naturales y de interconexión vial, afecten la región en forma irreversible e inaceptable; pero igualmente subsisten incertidumbres razonables sobre la magnitud y probabilidad de estos riesgos. El Principio de Precaución debe ser un criterio fundamental en el análisis de las medidas que se tomen sobre la Amazonia.

Este principio debe aplicarse en el territorio amazónico en todas las políticas sectoriales que afecten la región, en decisiones sobre intervenciones concretas en el territorio amazónico (como proyectos específicos de aprovechamiento de recursos naturales), y como inspirador de la construcción de una política integral sobre la Amazonia.

El principio no frena el conocimiento ni el desarrollo; mayor conocimiento es factor para reducir la incertidumbre y conseguir mejores decisiones públicas.

VALORACIÓN

La conservación de la naturaleza y la biodiversidad deben considerarse un fin en sí mismo. Por las limitaciones del conocimiento, está muy subvalorado el aporte que el ambiente y la biodiversidad hacen al bienestar. Sin embargo, pocos colombianos contemplarían entre sus opciones no contar con una región como la Amazonia.

El análisis económico aporta elementos de juicio sobre el valor de la naturaleza en relación con los beneficios, tangibles o intangibles, que la naturaleza presta a las personas. La disciplina económica identifica y asigna valores (costos y precios de intercambio) a los ecosistemas naturales a partir del valor que asignan las personas.

Pero hay decisiones que van más allá de los valores de mercado. Restringir el uso del suelo y de recursos localizados en una región como la Amazonia, mediante decisiones de política pública, expresa preferencias sociales de asignación de dichos activos en función del bienestar colectivo en el largo plazo. La conservación de la naturaleza representa una modalidad particular de inversión en capital, cuyo valor estaría determinado por el de los servicios ambientales disponibles y disfrutados mientras exista el ecosistema.

La valoración que la sociedad le otorga a este ecosistema, se expresa bajo figuras de conservación como los parques nacionales

y los resguardos indígenas, con restricciones de uso y protección especial. La valoración económica puede suministrar elementos de juicio en casos específicos, en los que efectivamente existen alternativas viables de uso y asignación de recursos. Pero se deben modificar las tasas de descuento en la evaluación de proyectos públicos, que hoy son demasiado altas, resultando injustas con las futuras generaciones, debido a que los valores presentes de los beneficios o de los costos son insignificantes cuando el horizonte de análisis supera los treinta años.

Sin importar el valor económico que se pueda asignar al suelo y a los recursos disponibles, y a la explotación o conservación de los mismos, el acuerdo social expresado en la Constitución le asigna a los parques naturales y a los resguardos indígenas la condición de inalienables, imprescriptibles e inembargables: están excluidos de las dinámicas de los mercados.

Una limitación de la valoración económica de los ecosistemas son los altos grados de incertidumbre sobre los efectos de las alteraciones, las cuales suelen ser irreversibles y con consecuencias significativas en el mediano y largo plazos. No resulta razonable condicionar transformaciones estratégicas ante altos niveles de incertidumbre y desconocimiento.

FACTORES DE INCERTIDUMBRE

- La cantidad y variedad de recursos naturales, bióticos y abióticos, presentes en el complejo y diverso sistema amazónico.
- El valor del agua en el largo plazo, dada la bien conocida riqueza hídrica de la Amazonia al albergar el 20% del agua dulce del planeta. Los costos a incurrir para un conocimiento adecuado de los distintos componentes y las dinámicas de comportamiento, así como de las afectaciones, positivas o negativas, que se derivan de ellos.

- La posible configuración y maduración, en el mediano plazo, de mercados y precios razonablemente reales de recursos como la información genética, los bienes comerciales derivados de la diversidad biológica, la retención de carbono. También incertidumbre sobre la existencia de reservas económicamente viables de minerales e hidrocarburos, y de tierras aptas para la producción agropecuaria rentable y sostenible.
- El papel de la Amazonia en la regulación climática y el umbral de su extensión mínima para poder cumplirlo, en un escenario continental con ampliación acelerada de la frontera agrícola en la Amazonia continental.
- El nivel de resiliencia del ecosistema amazónico y sus condiciones para soportar presiones y recomponerse frente a actividades productivas, como la extracción de madera, la minería, la pesca y la actividad agropecuaria.
- Los impactos recíprocos entre actividades económicas y el cambio climático.

ORIENTACIONES FISCALES

Conservar el capital natural exige más que no explotar. Las presiones demográficas y económicas apuntan a su deterioro inercial, que solo puede ser contrarrestado mediante una política activa del Estado, que exige a su vez la orientación hacia ese propósito de importantes recursos destinados al diagnóstico de las zonas que deben ser protegidas, a la regulación sobre su posible utilización, al diseño y puesta en marcha de sistemas de administración y control, y al desarrollo de alternativas viables de ingreso para los habitantes de dichas zonas que desestimulen la explotación inapropiada de los recursos.

La orientación de recursos públicos hacia la preservación del capital natural amazónico se enfrenta con varios obstáculos

derivados del proceso de asignación de los recursos públicos; existen sesgos que disminuyen la importancia del gasto en conservación.

- No se contabiliza bien el capital natural y los efectos de su desaparición.
- Los gastos de conservación demandan un alto componente de funcionamiento, lo cual choca con premisas de las políticas presupuestales. Es necesario enfrentar la dificultad política generada por ese sesgo; así como se asume la “inversión social”, se debe hablar de “inversión para el cuidado ambiental”.
- Los sistemas de asignación de recursos entre sectores o entre regiones privilegian la extracción y la explotación económica y la ocupación del territorio sobre la conservación y la preservación de los espacios de protección. Además, existen incentivos asociados al sistema de regalías para municipios productores que incentivan a la explotación de recursos no renovables. Las instituciones fiscales para el sector ambiental están diseñadas más para regiones de alta densidad poblacional y actividad económica.
- La descentralización pronunciada en la asignación de recursos que no permite tener en cuenta las externalidades territoriales.

De mantenerse esos sesgos, el aumento de las finanzas públicas para el sector ambiental ocurriría en desmedro del capital ambiental de la región. Además, dada la naturaleza de las externalidades extraterritoriales derivadas de la conservación de la Amazonia, no se puede pretender que el grueso de los gastos de conservación recaiga en la financiación de las entidades territoriales de la región. Es deseable una instancia nacional especializada, relativamente independiente de los organismos encargados de la regulación ambiental, que intervenga en la administración de la riqueza ambiental

amazónica, sobre todo en asuntos cuyo ámbito geográfico de impacto exceden el alcance de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y de los departamentos y municipios amazónicos.

Puesto que en una democracia la asignación del gasto es un resultado del proceso político, el poco peso del gasto en conservación refleja la baja prioridad que la sociedad colombiana le ha asignado a la preservación del medio ambiente y a la conservación del capital natural. Para la conservación, y en particular para el Amazonas, es muy importante que cambie esta visión nacional.

LA COOPERACIÓN

La conservación de la Amazonia es un tema de relevancia mundial que requiere de coordinación y cofinanciación entre la nación colombiana y la comunidad internacional.

El medio ambiente continúa siendo prioritario en la agenda de cooperación, no obstante que se reciben pocos recursos para este propósito. La Amazonia recibe 4,2% del total de los recursos de ayuda para Colombia. Existe una elevada fragmentación de proyectos pequeños. La cooperación permite financiar actividades con actores de la sociedad civil y autoridades locales, hacer proyectos piloto, y apalancar recursos para políticas regionales y nacionales. El reto consiste en hacer coincidir los intereses de los distintos actores internacionales, nacionales y locales con una visión regional de largo plazo.

CONCLUSIONES

La principal política pública estratégica para la región amazónica es la conservación de sus recursos y ecosistemas. En todos los escenarios futuros previsible, la Amazonia pierde cobertura boscosa con deterioro de sus ecosistemas. Esta riqueza natural universal, nacional y regional debe ser conservada. No existe ninguna apues-

ta de desarrollo que justifique su destrucción, ni acabar con ella. Prácticamente ningún colombiano se pensaría sin ella. Una gran inversión nacional es considerarla como un área reservada para el futuro. Se debe fortalecer el conocimiento sobre la región y esfuerzos participativos de construcción de consensos sobre una proyección de la Amazonia a largo plazo que priorice la conservación de la biodiversidad, del agua y de los servicios ambientales.

Existe también gran desconocimiento e incertidumbre sobre lo que su destrucción representaría para la humanidad, lo que se traduce en que sería irresponsable, en particular con las generaciones futuras, plantear la destrucción de estos ecosistemas, e incluso intercambios económicos que asignan precios de mercado actuales por la pérdida de ese capital natural y sus servicios ambientales. En consecuencia, resulta razonable asumir una regulación prudencial, que se apoye en el Principio de Precaución.

La definición de los alcances, instrumentos y diferenciaciones territoriales para promover la conservación suscita la necesidad de un gran programa de ordenamiento territorial, orientado con este fin, atendiendo las diferencias físicas y poblaciones de las subregiones. Ello abarca la definición de áreas protegidas, definiciones sobre las zonas declaradas como reserva forestal y distritos de manejo integrado (DMI), las condiciones de aprovechamiento en territorios de resguardo y reglamentar las actividades productivas permitidas y las condiciones bajo las cuales podrán llevarse a cabo. Además es necesario congelar progresivamente la dinámica de sustracción de la reserva forestal y la titulación de la tierra.

La población, en particular los pueblos indígenas, son socios esenciales en el desarrollo sostenible de la Amazonia por su dominio territorial, su concepción adaptativa de la relación sociedad-naturaleza, sus prácticas ecológico-productivas y la naturaleza colectiva de los resguardos. Lo anterior implica la adopción, como un acuerdo social, de modelos de desarrollo sostenible. Las condiciones de bienestar y desarrollo de las comunidades indígenas

requieren de miradas e indicadores, unos similares y otros diferentes a los del resto de la sociedad.

Para frenar la deforestación, con metas límites progresivas en los próximos diez años, y como forma de protección de la zona conservada, es necesario fortalecer las políticas para la vida económica y social en la zona de frontera agropecuaria. La satisfacción de condiciones básicas de la calidad de vida de los habitantes es una dimensión central y dinámica de la sostenibilidad ambiental. En la zona intervenida se dispone de gran cantidad de tierras, cuyo aprovechamiento productivo y sostenible debe ser promovido para disminuir las presiones de expansión de la frontera que promueve una explotación poco productiva y sin compensación por la destrucción de recursos naturales.

Un eje central para un nuevo desarrollo debe fundamentarse en la generación y aplicación de conocimientos y en la apropiación cultural de la población colona del territorio amazónico. La comprensión sobre la selva amazónica como una fuente de riqueza y no como un obstáculo para el desarrollo, y sobre la naturaleza y dimensión de sus recursos, requiere de cambios en el paradigma convencional, y esfuerzos de largo aliento. En particular, es necesaria la promoción de alternativas productivas basadas en el aprovechamiento sostenible del bosque, mediante la aplicación de conocimientos tradicionales. La educación debe ser la herramienta para el cambio en la comprensión y valoración de la Amazonia.

La propuesta de nuevos desarrollos requiere el fortalecimiento institucional para su promoción, aplicación, financiación y regulación, lo que ha estado tradicionalmente desatendido. Uno de los retos es facilitar acuerdos institucionales y asegurar la coordinación entre políticas e instituciones, orientada a la construcción de una visión regional integral y de largo plazo. Las expectativas de desarrollo sectorial, y las competencias nacionales, regionales y comunitarias, se encuentran cada vez con mayor frecuencia en el territorio amazónico.

La arquitectura institucional para la financiación reposa en gran medida en la fortaleza y gestión de las instituciones regionales, diseño pensado para regiones con economías convencionales, pero contradictorio con las necesidades de conservación de la región amazónica. Se requiere una adaptación de los incentivos y mecanismos de financiación, con mayores herramientas para la aplicación y vigilancia de las regulaciones ambientales.

La comprensión de la Amazonia como una región identificable y diversa es el primer paso para la formulación de políticas nacionales. No hay una receta para esta región que pueda ser aplicada indistintamente para todo su territorio, pues las problemáticas y necesidades sociales, culturales, ambientales y económicas varían según sus subregiones.

REFERENCIAS

- ALIANZAS PARA LA SOSTENIBILIDAD. *Retos para un desarrollo sostenible. Transformaciones en la Amazonia colombiana.*
- ARCILA, O., *La amazonia colombiana urbanizada: un análisis de sus asentamientos humanos.* Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI), Bogotá, 2010.
- CABRERA E. et ál., *Memoria técnica de la cuantificación de la deforestación histórica nacional – escalas gruesa y fina.* Instituto de Hidrología, Meteorología, y Estudios Ambientales (Ideam). Bogotá, 2011.
- CHAPARRO, O., *Construyendo Agenda 21 para el Departamento de Amazonas: Una construcción colectiva para el Desarrollo Sostenible de la Amazonia Colombiana.* Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI), Bogotá, 2007.
- COMMISSION ON DEVELOPMENT AND ENVIRONMENT FOR AMAZONIA, *Amazonia without myths*, 2011.

GEOAMAZONIA, *Perspectivas del medio ambiente en la Amazonia. Geoamazonia*. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma); la organización del tratado de cooperación Amazónica (OTCA); y el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), 2009.

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL Y DIRECCIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL, *Estrategia Nacional para la Conservación y la Sostenibilidad Cultural, Ambiental y Económica de la Amazonia Colombiana*, Bogotá, 2011.

ORTEGA P. *et ál.*, (eds.) *Deforestación Evitada. Una Guía REDD + Colombia*, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Conservación Internacional Colombia; Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF); The Nature Conservancy; Corporación Ecovera; Fundación Natura; Agencia de Cooperación Americana (USAID); Patrimonio Natural-Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas y Fondo para la Acción Ambiental, Bogotá, 2010.

URIBE E., *et ál.*, *Las bases de la política de desarrollo sostenible para la Amazonia colombiana*. Instituto SINCHI y Embajada Real de los Países Bajos, 2006.

UN MODELO ECONÓMICO SOSTENIBLE PARA LA AMAZONIA COLOMBIANA

Wendy Arenas Wightman, Directora Ejecutiva de Alianzas para la Sostenibilidad (ALISOS) y Catalina Rueda Callejas, miembro de ALISOS

Durante años el desarrollo de la Amazonia ha estado guiado por los lineamientos y políticas del Gobierno nacional que reflejan una visión desde lo andino o lo caribeño y no han logrado incorporar las particularidades de una región donde la riqueza ambiental y cultural sobrepasa la frontera nacional.

Ante la apuesta de crear un modelo económico sostenible para la Amazonia colombiana que procure el bienestar de los habitantes, con una visión de mediano y largo plazo, el punto de partida debe ser el reconocimiento de las especificidades de la región y sus necesidades en contraste con las del resto del territorio colombiano. Asimismo, debe tener como sustento el concepto de seguridad sostenible y el Principio de Precaución adoptado desde 1992 que, en un escenario de desarrollo sostenible, dan igual importancia a lo económico, lo ambiental y lo sociocultural. Finalmente, se deben tener en cuenta las distintas dinámicas territoriales que han generado la dos subregiones –occidental y oriental– y, por ende, implica un modelo económico diferencial intrarregional.

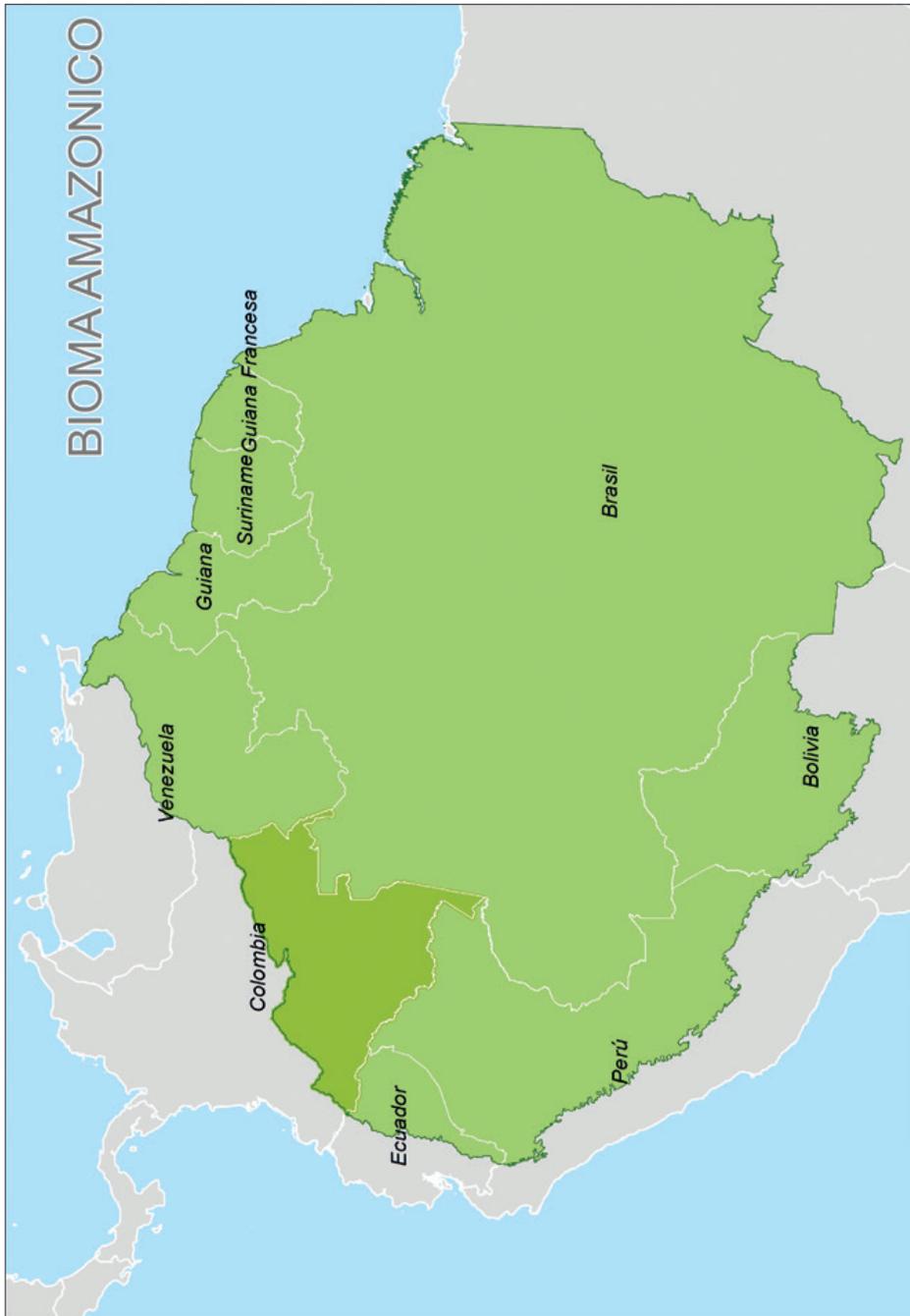
A continuación se describirá brevemente la región amazónica colombiana, luego, a la definición del concepto ampliado de seguridad nacional y el Principio de Precaución. Paso seguido, se expondrán los argumentos principales que sustentan la conformación de las dos subregiones y, finalmente, se realizarán una serie de recomendaciones sobre los elementos que deberá tener un modelo económico propio para esta región.

ESPECIFICIDADES DE LA REGIÓN

Según definición de la Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (Raisg), que involucra conceptos hidrográficos, biogeográficos y político-administrativos, el bioma amazónico (Mapa 1) es compartido entre nueve países –Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Guyana Francesa, Perú, Surinam y Venezuela. Este territorio posee el mayor bosque húmedo tropical continuo (7'783.345 km²), produce una quinta parte del oxígeno y absorbe más CO₂ que cualquier otro bioma en el mundo. Una tercera parte de todas las formas de vida conocidas habitan en esta región, que además produce el 20% del agua dulce corriente en el planeta. Por sus características, es considerada fundamental para regular el clima global.

Por su parte, la Amazonia colombiana, con un área de 483.191 km², abarca diez departamentos del territorio colombiano, seis incluidos totalmente –Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés–, y cuatro parcialmente –Cauca, Meta, Nariño y Vichada. Asimismo, 58 municipios, 20 corregimientos departamentales y 189 resguardos indígenas hacen parte de este bioma que, a su vez, corresponde al 42 % del territorio nacional.

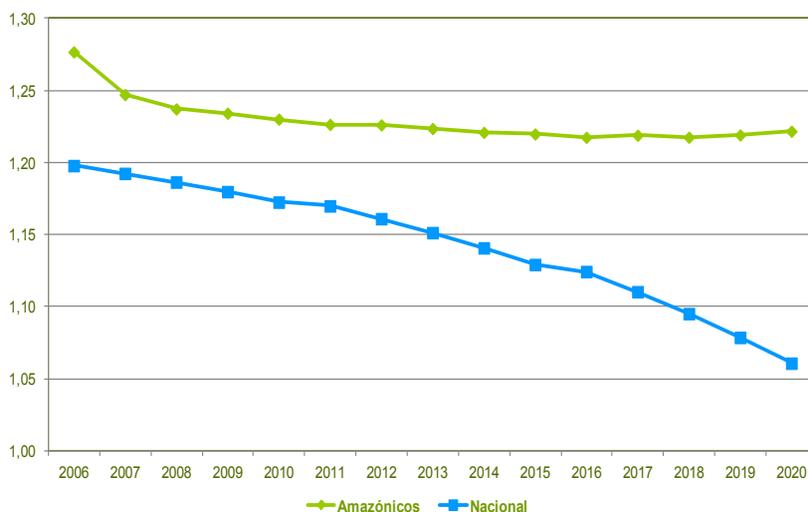
Mapa 1. Bioma amazónico



Fuente: amazonas 2030

En términos poblacionales, de acuerdo al Censo Nacional de Población del 2005 (DANE), la población amazónica asciende a 1.210.549 habitantes, equivalente al 2.82% de la población nacional, sin embargo más de la mitad de la población (60.8%) se concentra en los departamentos de Caquetá y Putumayo. La densidad media de población de toda la región, de 2,5 habitantes por km², sigue siendo muy inferior a la media nacional (37,6 habitantes por km²) (Mora, 2012). No obstante, en veinte años (1985-2005), la población amazónica creció a una tasa anual promedio de 2.7%, superior a la tasa nacional (1.7%). Asimismo, la tendencia de crecimiento de la población en la región para los siguientes veinte años (Gráfico 1) evidencia que el patrón será similar, mientras la tasa de crecimiento de población la nacional tiende a disminuir con los años, la tasa de la región se mantiene constante y muy por encima del promedio nacional.

Gráfico 1. Tendencias Poblacionales



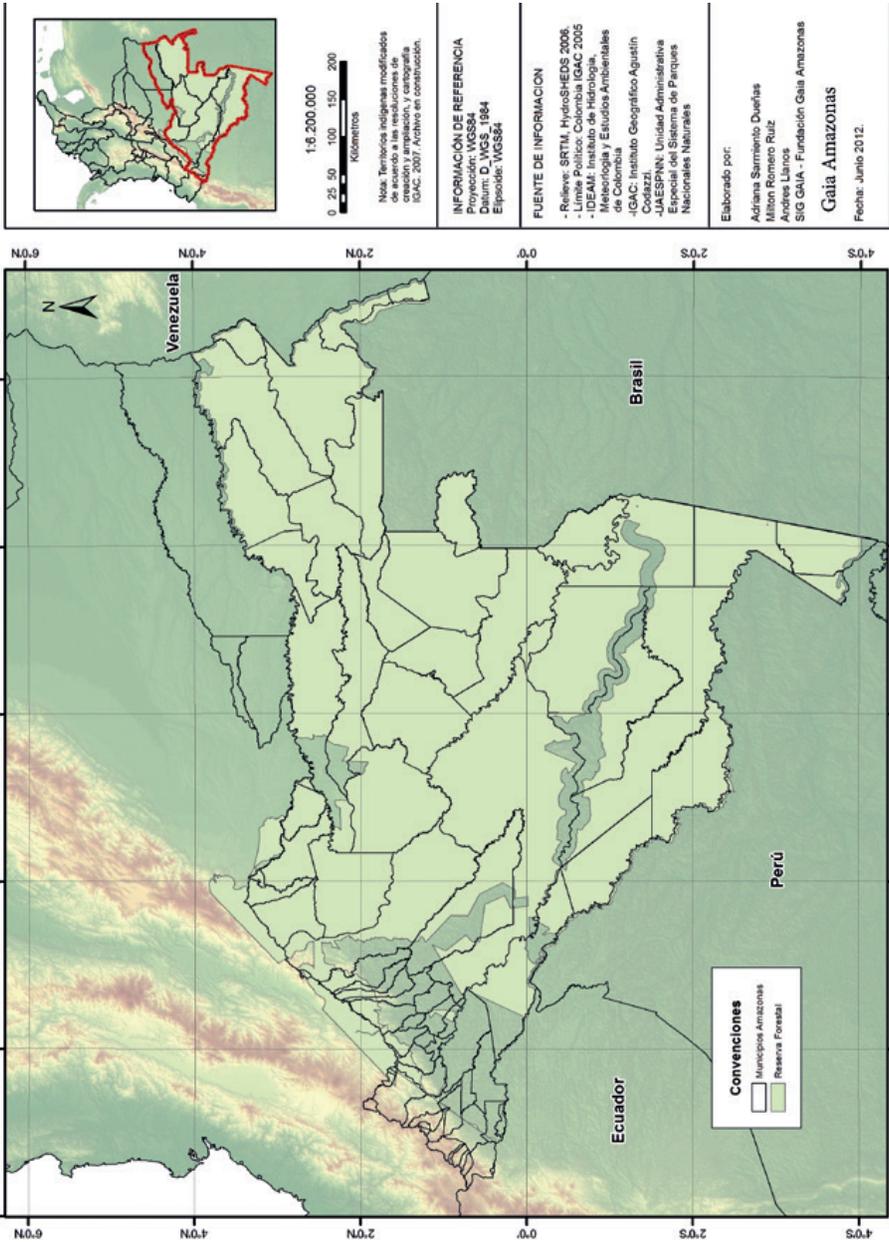
Fuente: DANE Censos y Demografía.

En cuanto a la población indígena, en la Amazonia colombiana existen, al menos, 62 pueblos diferenciados que constituyen el 74% de los pueblos indígenas a nivel nacional (Mora, 2012). Se estima que la población indígena asciende a 86.417 habitantes (SINCHI, 2007) y se concentra mayoritariamente en los departamentos de Putumayo (33%), Amazonas (14%), Nariño (11,8%), Vichada (10,2%), Guainía (8,6%) y Vaupés (8,6%). Según datos no conciliados, los grupos con mayor población son los cubeo, curripaco, piapoco, piaroa, huitoto, inga, paez, ticuna, cocama, guahibo y puinave (Mora, 2012).

En términos del ordenamiento legal del territorio, las tres piezas maestras son la reserva forestal, las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y los resguardos indígenas. Es de resaltar que 84% de esta región se encuentra salvaguardada bajo alguno de estos sistemas de protección, territorios que están excluidos de actividades comerciales y económicas en general. Con algunas diferencias, constituyen las bases territoriales de su conservación y sostenibilidad ambiental, cultural y económica.

La zona de reserva forestal de la Amazonia inicialmente tenía un área aproximada de 44 millones de hectáreas, posteriormente entre 1964 y 2000 fueron sustraídas 6,1 millones de hectáreas, por lo que actualmente se calcula su área en 37,9 millones de hectáreas (Mapa 2). Sobre esta extensión se encuentra dispuesta, en principio, una limitación legal que excluye la posibilidad de adelantar actividades económicas y comerciales previas a la sustracción de la reserva.

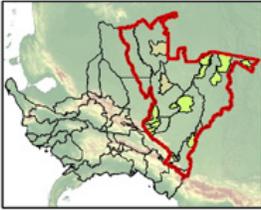
Mapa 2. Área reserva Forestal



De manera superpuesta a la zona de reserva forestal de la Amazonia se han declarado 18 áreas protegidas: catorce Parques Nacionales Naturales (Chiribiquete, Macarena, Tinigua, Picachos, Yaigoje,-Apaporis, Pure, Amacayacu, Paya, Indi-Wasi y Churumbelos, Cahuinari, Doña Juana-Cascabel, Guacharos y Purace (Estos dos últimos parcialmente), dos Santuarios de flora y fauna (Orito y Corota) y dos Reservas Nacional Naturales (Nukak y Pui-naway). A diferencia de la reserva forestal, estas áreas protegidas se constituyen en figuras de protección intangibles que excluyen definitivamente cualquier actividad económica y comercial (Mapa 3). Estos parques naturales alcanzan un área de 8.184.200 hectáreas aproximadamente que corresponden al 17% de la región de la Amazonia colombiana. El área superpuesta entre parques nacionales y resguardos indígenas equivale a 3.045.300 hectáreas aproximadamente que son el 6,3% del total del área de la amazonia colombiana (ALISOS, GAIA, 2012-1).

En el bioma amazónico colombiano los resguardos indígenas abarcan 25.7 millones de hectáreas, 54% de esta gran región (Mapa 4). Los resguardos, que son propiedad colectiva inalienable, imprescriptible e inembargable, se encuentran en su gran mayoría en hacia el oriente de la región donde abarcan prácticamente la totalidad de los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía. Esta figura de resguardo reconoce la propiedad indígena sobre territorio pero no sobre el subsuelo, sin embargo, para la puesta en marcha de cualquier actividad económica en estos territorios se requiere realizar consulta previa (ley 21 de 1991) con el fin de obtener el consentimiento previo, libre e informado de las respectivas comunidades indígenas (ALISOS, GAIA, 2012-1).

Mapa 3. Parques Naturales



1:6.200.000

0 25 50 100 150 200
Kilómetros

Nota: Territorios indígenas modificados de acuerdo a las resoluciones de creación y ampliación, y cartografía IGAC, 2007. Archivo en construcción.

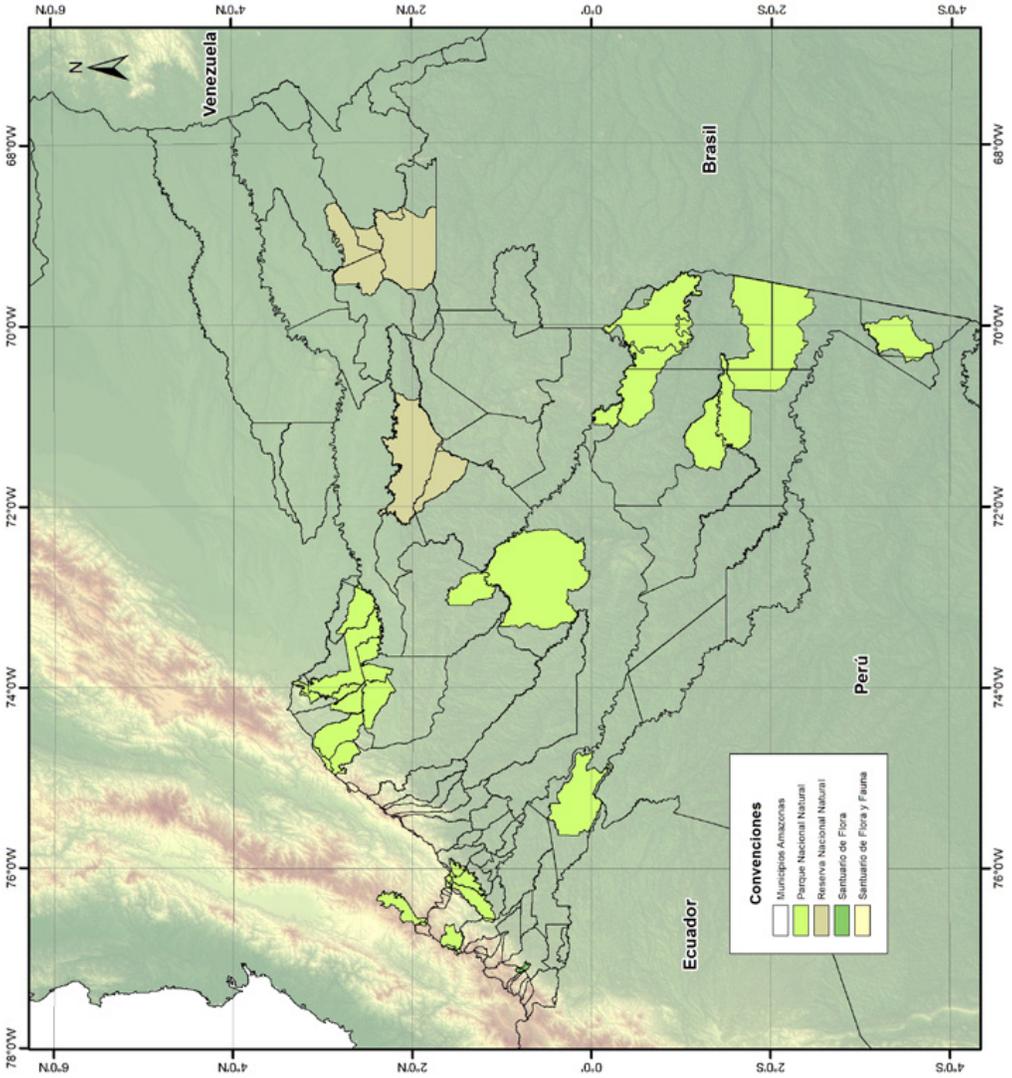
INFORMACIÓN DE REFERENCIA
Proyección: WGS84
Datum: D. WGS 1984
Elipsoide: WGS84

FUENTE DE INFORMACION

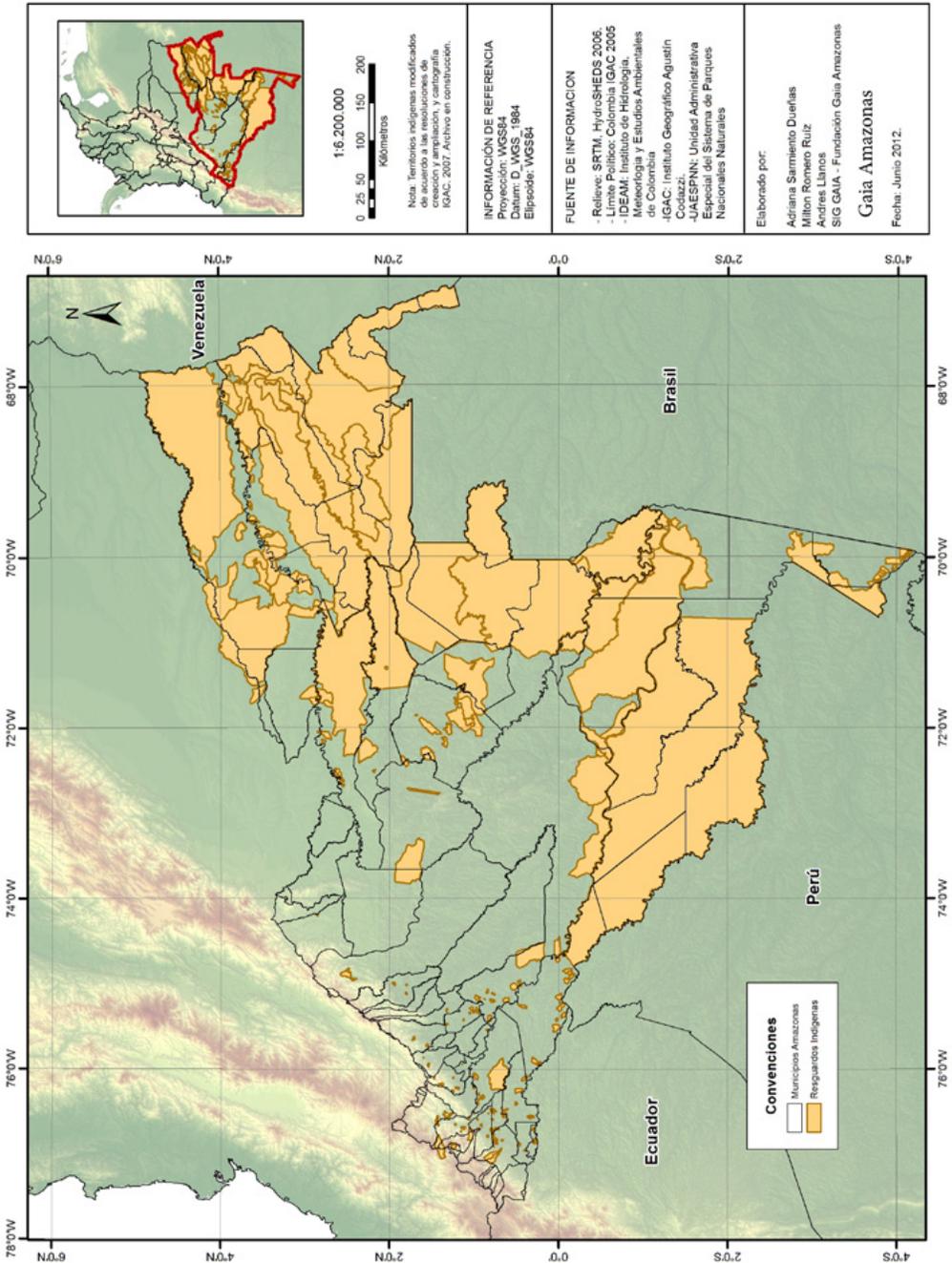
- Relieve: SRTM, HydroSHEDS 2006.
- Foto: Político, Colombia IGAC 2006
- DEM: Topografía de Colombia
- Museo de Historia Natural y Estudios Ambientales de Colombia
- IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi
- IAESPNN: Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales

Elaborado por:
Adriana Sarriemiento Dueñas
Milton Romero Ruiz
Andrés Llanos
SIG GAIA - Fundación Gaia Amazonas

Gaia Amazonas
Fecha: Junio 2012.



Mapa 4. Resguardos Indígenas.



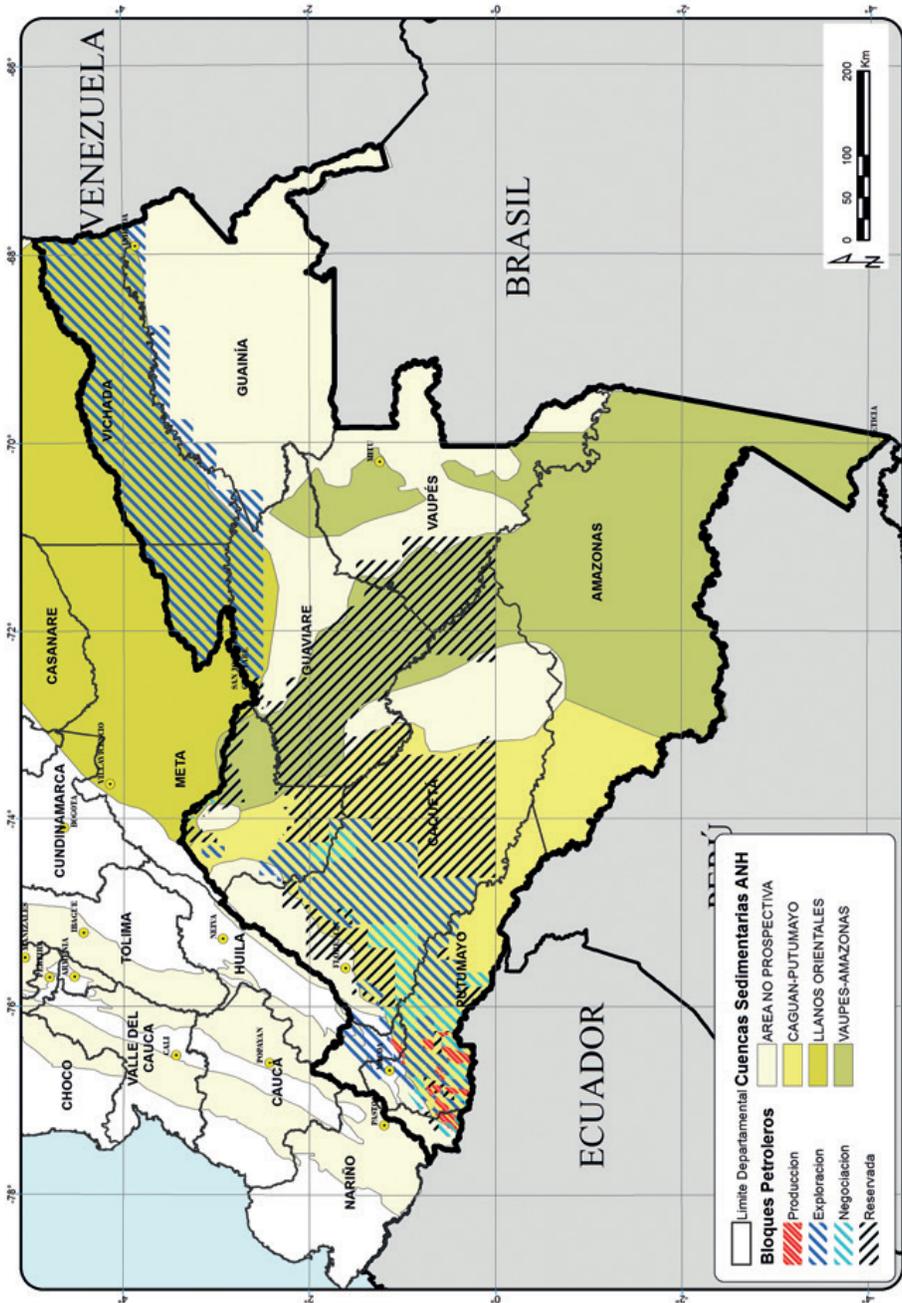
Fuente: Gaia Amazonas, 2012.

Como se puede evidenciar, dada la complejidad de figuras de protección y sus sobre-posiciones, se requiere una articulación institucional fuerte para garantizar que decisiones administrativas, de política pública o en favor de un determinado modelo de desarrollo no vayan en contravía de disposiciones que el Estado haya tomado en diferentes momentos. De igual forma, cualquier actividad que se lleve a cabo en esta región requiere del análisis cruzado por parte de las entidades competentes, al igual que de las disposiciones legales dispuestas, para garantizar, por un lado, los derechos de las poblaciones indígenas y la protección del medio ambiente, y por el otro, la posibilidad de alcanzar el desarrollo económico sostenible de la región.

En términos económicos, la Amazonia tiene una baja participación en el PIB nacional. El 42% del territorio nacional aporta el 1% del PIB nacional (ALISOS, GAIA, 2012-3). De ese porcentaje, la mayor parte la aporta el departamento de Caquetá (47%), seguido por Putumayo (29%). Por su parte, el conjunto de departamentos orientales (Amazonas, Guainía y Vaupés), aporta tan solo el 12% del PIB de la región. Las principales actividades productivas de este territorio están vinculadas al aprovechamiento directo de los recursos naturales renovables y no renovables. La ganadería y la producción de hidrocarburos son las actividades de mayor importancia, seguidos por la agricultura, la extracción de madera, la minería y la pesca (ALISOS, GAIA, 2012-3).

Con respecto al aprovechamiento de hidrocarburos, este tiene un patrón territorial claro. Las áreas de exploración y explotación están concentradas en el occidente de la región amazónica colombiana (Mapa 5). De acuerdo a los datos del Índice Amazonas 2030 (año 2011) el único departamento que presenta niveles alarmantes de afectación ambiental debido al número de bloques en explotación de hidrocarburos es Putumayo (35,7). Los departamentos de Caquetá, Vichada, Cauca y Meta cuentan con áreas en explotación de hidrocarburos, pero aún en niveles muy incipientes (Alianza Amazonas, 2012).

Mapa 5. Trayectoria del aprovechamiento de hidrocarburos en las cuencas sedimentarias del bioma amazónico

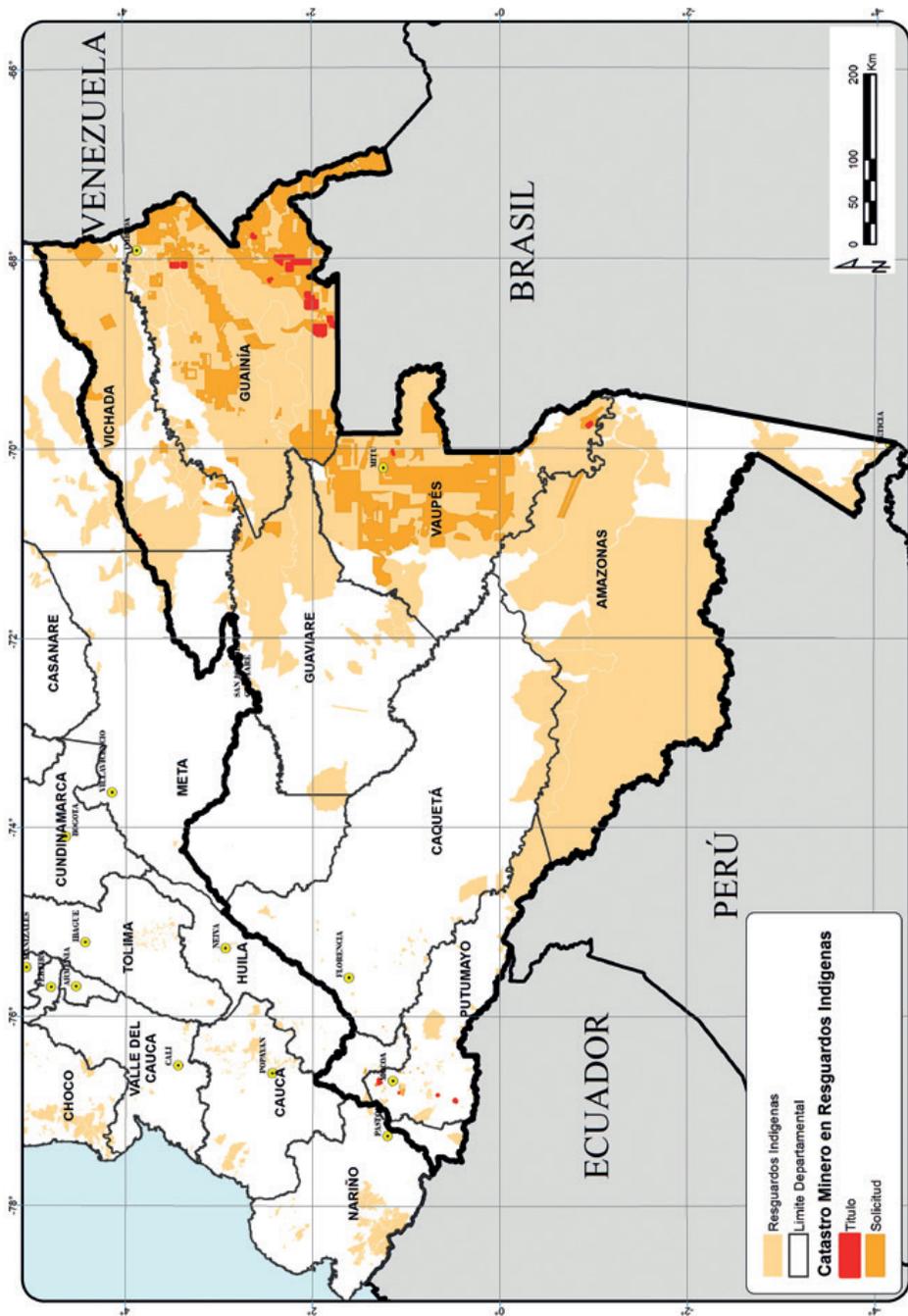


Fuente: ANH. Noviembre de 2011

La minería, por su parte, se concentra en la zona oriental, lo que genera preocupación por la posible afectación de resguardos indígenas como consecuencia de la potencial actividad minera (Mapa 6). No obstante, de acuerdo a los datos del Índice Amazonas 2030, el alto número de solicitudes, aún no se ha traducido en títulos entregados en concesión. Asimismo, vale la pena resaltar el reciente esfuerzo por parte del Gobierno nacional –a través de la Resolución 0045 de 2012 de la Agencia Nacional de Minería (ANM) y la Resolución 1518 de 2012 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible–, por detener el desarrollo desordenado de la actividad minera, promover una minería responsable y valorar la riqueza ambiental y cultural de este territorio.

A pesar de estos ejemplos, los esfuerzos para proteger la Amazonia son escasos. Este, que constituye uno de los biomas más importantes del planeta, afronta tal vez el más alto grado de amenaza, derivado del desarrollo de actividades no planificadas de aprovechamiento de sus recursos naturales. En el caso colombiano, la deforestación es una de las principales amenazas a la sostenibilidad del bioma, consecuencia de la masiva destrucción de los ecosistemas naturales en la región. Según estimaciones realizadas por Ideam, La Fundación Moore y la Fundación Natura (Ideam, 2011), la tasa de deforestación anual de la región de la Amazonia fue cerca de 177 mil hectáreas de bosque, entre el periodo comprendido entre 1990 y 2000, y 265 mil hectáreas entre el periodo 2000-2005, lo que equivale a un 63 y 84 por ciento respectivamente del total de la deforestación del país. Las zonas de mayor deforestación se ubican principalmente en el arco noroccidental de la región sobre las zonas transicionales andino-amazónicas principalmente en el departamento del Caquetá donde se presenta la mayor superficie deforestada, seguida por el departamento del Putumayo (Mapa 7). Por otra parte la zona norte que colinda con la región de la Orinoquia y, específicamente en el eje entre San José del Guaviare y Miraflores, se constituye en otra de las zonas con alta tasa deforestación (ALISOS, GAIA, 2012-1).

Mapa 6. Afectación de resguardos indígenas potencial actividad minera



Fuente: Ingeominas. Marzo 2010.

La deforestación en la Amazonia ha estado ligada a una larga historia de uso del suelo y dinámicas socioeconómicas, tales como el establecimiento de la ganadería extensiva, la extracción de petróleo, la tala indiscriminada para extracción maderera, el establecimiento de mayores extensiones de tierra para agricultura, el crecimiento poblacional de la región Andina a la Amazonia y la subsecuente necesidad de establecimiento de infraestructura (Ettter *et ál.*, 2006). Con respecto a esta última, si bien el efecto directo de los corredores viales en la deforestación no necesariamente es significativo en el corto plazo, si lo es en la degradación de los bosques. Las carreteras operan inexorablemente como corredores para la entresaca de madera y las economías extractivas que se basan en la explotación selectiva de bosques. Y a la postre, estos procesos derivan en deforestación (ALISOS, GAIA, 2012-3).

CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL AMPLIADO

Desde el punto de vista del concepto ampliado de seguridad nacional, las presiones que enfrenta hoy en día la Amazonia colombiana, tales como la explotación minero-energética y la deforestación mencionadas en la sección anterior, a no ser que sean abordadas de manera oportuna y eficiente, constituyen amenazas no sólo para la sostenibilidad de la región y seguridad nacional de Colombia, sino además para la seguridad humana mundial.

Este argumento parte del reconocimiento de nuevos elementos que hacen parte del concepto de seguridad nacional. Es decir, el concepto de seguridad sostenible trata de superar la noción tradicional de seguridad nacional a través de la combinación de tres elementos (Figura 1): uno, la seguridad humana, centrada en el bienestar y la salvaguardia de las personas, en este escenario se avanza en los intereses estratégicos, morales y económicos; dos, la seguridad colectiva, focalizada en los intereses compartidos por el

mundo entero, desafíos que deben aproximarse desde la perspectiva global; y tres, redefinir el balance entre los tres instrumentos de la política exterior: defensa, diplomacia y desarrollo (Center for American Progress, 2010).

Con respecto al primer elemento, seguridad humana, este agrupa en siete categorías las amenazas que atentan contra la seguridad humana: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de la salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política.

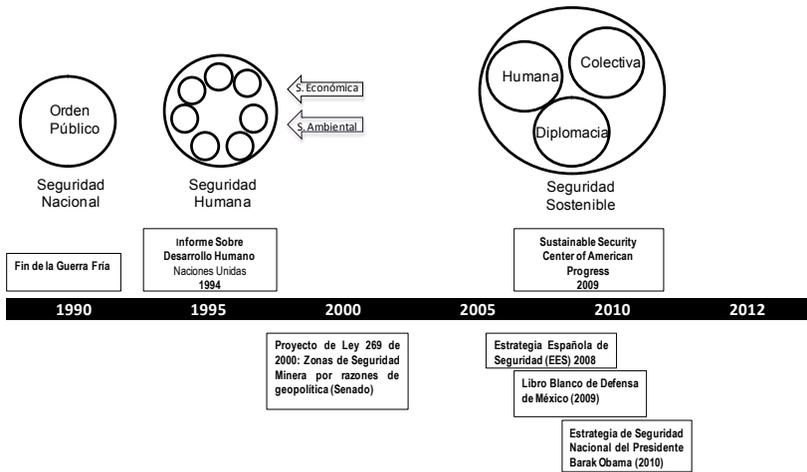
Específicamente, la seguridad económica se refiere a la seguridad en el empleo o a la seguridad del ingreso. Desde la perspectiva del Estado, la seguridad económica hace referencia a la necesidad de generar alternativas como fuente de ingreso para sus ciudadanos, entre las cuales se encuentra la explotación de minerales.

La seguridad ambiental, por su parte, es un concepto moderno que se refiere al hecho que el deterioro del medio ambiente afecta de manera negativa la economía, las necesidades básicas de la sociedad (como son el agua, el aire, la lluvia), la producción agrícola, la salud, los alimentos, la biodiversidad, la oferta marítima, y el clima, entre otros. Esto afecta la estabilidad económica, política, social y ambiental. De acuerdo al Informe Sobre el Desarrollo Humano 1994 (PNUD, 1994) las amenazas al medio ambiente que enfrentan los países son una combinación del deterioro de los ecosistemas local y mundial.

En cuanto al segundo elemento de la seguridad sostenible, la seguridad colectiva es el fruto de una decisión conjunta de determinados países y en la que se adquiere el compromiso de condicionar las respectivas políticas de seguridad a las de los demás, equilibrando solidariamente las diferencias de intereses, atenuando incertidumbres y desalentando comportamientos agresivos (Ballesteros, 2004). Esta hace referencia a aquellas amenazas dentro de los países que rebasan sus fronteras nacionales; las amenazas al medio ambiente son un claro ejemplo. En este sentido, “*cuando la*

seguridad humana está amenazada en alguna parte puede afectar a todo el mundo” (PNUD, 1994), y es de interés de todos los países descubrir maneras nuevas de cooperar para responder a éstas.

Figura 1. Evolución Concepto de Seguridad Nacional



Fuente: Alisos 2012.

En este sentido, desde la perspectiva de la seguridad Sostenible, se plantea que el Estado debe abordar paralelamente las amenazas y necesidades inmediatas, así como los desafíos globales, debe prevenir los riesgos en lugar de reaccionar ante las crisis, se debe preocupar por el individuo al igual que los Estados, debe comprender la necesidad de alianzas fuertes y de cooperación, y debe retomar la diplomacia y el desarrollo como instrumentos fundamentales de la política (Center for American Progress, 2010).

En el caso específico de la Amazonia, y teniendo en cuenta lo anterior, cualquier alternativa de desarrollo económico que se piense para esta región, no sólo debe tener en cuenta las complejidades legales –figuras de protección–, o la riqueza cultural y ambiental, sino que debe combinar la seguridad económica, a la que tiene derecho la población que allí habita, con la seguridad ambiental y, estas dos, con la seguridad colectiva. Es decir, que debe ser un

modelo que equilibre entre la protección del bosque y biodiversidad, con la posibilidad de la extracción de recursos minero-energéticos, así como con el desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. De igual forma, debe ser un modelo basado en la cooperación y las alianzas con actores de la región así como con aquellos que traspasan sus fronteras.

No obstante, si bien hay mayor claridad sobre los elementos que se deben tener en cuenta para un modelo económico sostenible para la Amazonia, en la medida en que no existan las condiciones o el conocimiento necesario para determinar las consecuencias de determinada decisión administrativa, de política pública o actividad económica, se debe evitar cualquier actividad que ésta conlleve, y por ende, aplicar del Principio de Precaución.

PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

“Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme con sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”, Ley 99 de 1993.

El Principio de Precaución aplica en ámbitos en los que, o bien no existe suficiente investigación para determinar el daño que se puede causar, o los efectos pueden llegar a ocurrir en un tan largo plazo que resulta imposible determinar con certeza las consecuencias que puede llegar a acarrear determinada actividad. Cabe resaltar que en los casos en los que efectivamente existe una certeza científica sobre el daño que determinada actividad humana puede causar, se da lugar a la aplicación del Principio de Prevención y no el de Precaución (ALISOS, GAIA, 2012-2).

En este sentido, el Principio de Precaución se ha definido como aquel que debe aplicarse cuando las actividades humanas pueden acarrear un daño moralmente inaceptable, que es científicamente plausible pero incierto, y por lo tanto se deben tomar las medidas necesarias para evitar o disminuir dicho daño (UNESCO, 2005). Es decir que se deben considerar tres requisitos para su aplicación: *“i) un riesgo plausible, que una actividad humana pueda generar ii) un daño moralmente inaceptable, pero iii) en donde subsiste la incertidumbre pues no se tiene certeza sobre la magnitud, ni la probabilidad ni los mecanismos causales que generan ese daño”* (Uprimny, 2012).

Si se dan las tres condiciones anteriormente citadas, el hecho de que exista un grado de incertidumbre no es una razón para no actuar de forma preventiva dando aplicación al principio de precaución. Es decir, que no se debe esperar a que exista certeza científica para actuar, pues el posible daño tiene una connotación tan negativa que resulta imperativo tratar de impedir su ocurrencia (Uprimny, 2012). Por esta razón las autoridades deben tomar medidas para evitar el daño (ALISOS, GAIA, 2012-2).

El Principio de Precaución surge como instrumento legal, tanto en el ámbito nacional como internacional, ante la necesidad de proteger ecosistemas de gran importancia mundial de las consecuencias del modelo de desarrollo moderno. Este Principio permite a las autoridades tomar las medidas necesarias para evitar los daños que pueden llegar a producir graves efectos a largo plazo, e incluso comprometer a las generaciones futuras, y respalda la adopción de medidas protectoras antes de contar con la prueba científica completa de un riesgo.

DOS SUBREGIONES AMAZÓNICAS

Para finalizar, al hablar de un modelo económico sostenible para la Amazonia no es suficiente resaltar las características propias del

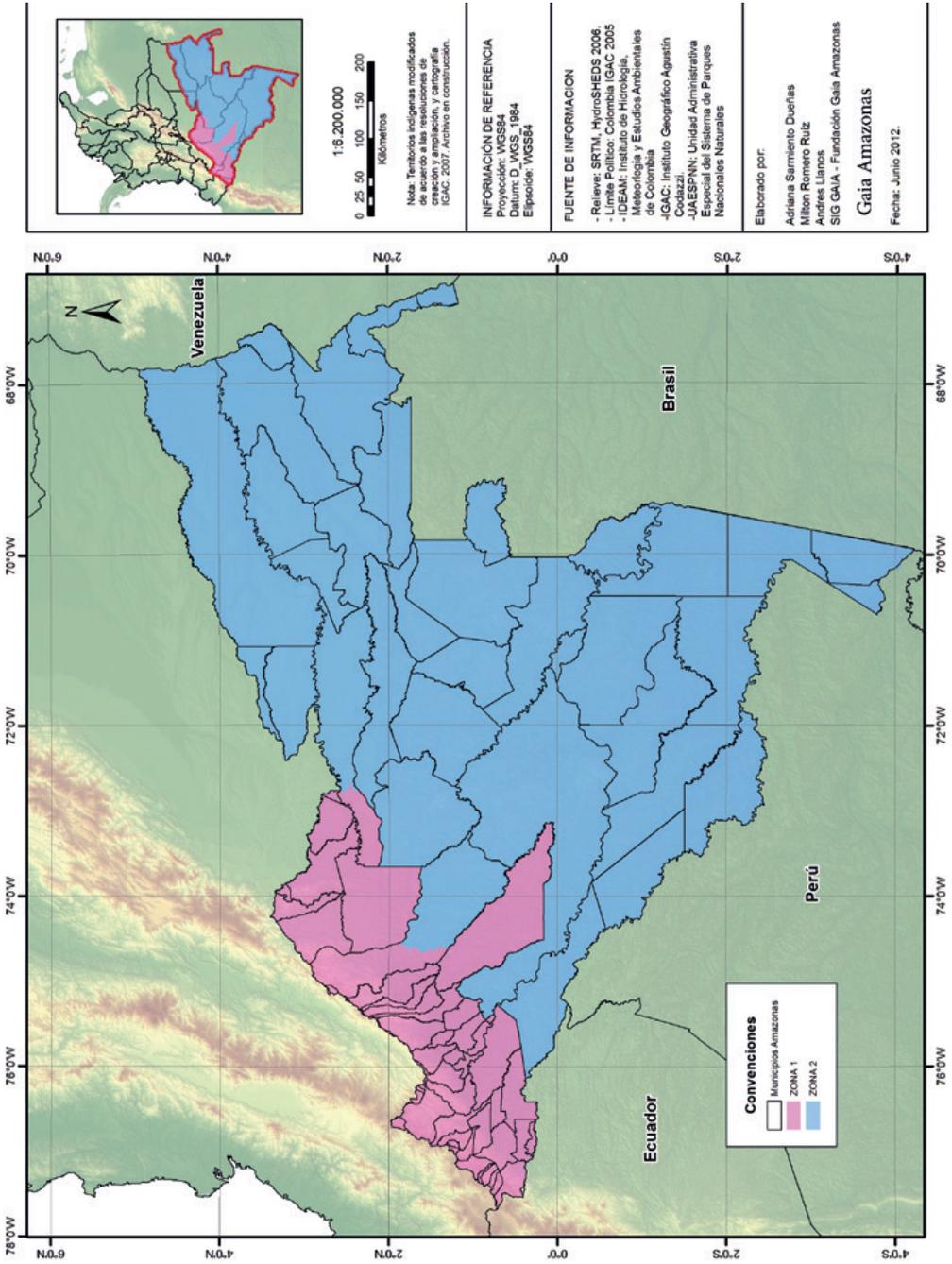
bioma. A pesar de pertenecer a una sola región, producto del avance de la intervención y las fuerzas transformadoras presentes en la región, actualmente se pueden identificar ‘dos amazonias’ (Mapa 7): subregión occidental y subregión oriental. A continuación se describen algunos aspectos que diferencian cada una de estas subregiones.

En primer lugar, la situación institucional de esta región, reflejada en el índice de desempeño fiscal y en el índice institucional (Alianza Amazonas, 2011), permite observar que la región amazónica carece de condiciones de gobernabilidad, hay un débil manejo de recursos por parte de las instituciones públicas y existen problemas de corrupción evidentes. Sin embargo, la subregión occidental muestra indicadores más cercanos al promedio nacional, lo cual indica que en un corto o mediano plazo puedan ser solventadas las debilidades en materia institucional. La subregión oriental, en cambio, muestra índices muy por debajo del promedio nacional, lo cual genera preocupaciones debido al potencial poder corruptor de las rentas que se generen durante un auge minero (Cárdenas y Reina, 2008) o cualquier otra actividad económica que se desarrolle en la región.

Por otro lado, en materia de ordenamiento territorial es clara la consolidación municipal y departamental en los departamentos de Guaviare, Caquetá y Putumayo. Por el contrario, Amazonas, Vaupés y Guainía no cuentan con una figura de ordenamiento territorial local (municipio o Territorio Indígena) en un área mayor al 80% de su territorio, en total se trata de 18 millones de hectáreas sustraídas del régimen de autonomía local (ALISOS, GAIA, 2012-1).

El tercer argumento radica en el avance del desarrollo de infraestructura de transporte (vial o fluvial), la cual es condición necesaria para la comercialización bien sea de minerales o productos agropecuarios. La infraestructura de transporte de toda la Amazonia es claramente deficiente, sin embargo las proyecciones de inversión en materia de infraestructura se concentran principalmente hacia la subregión occidental (ALISOS, GAIA, 2012-3).

Mapa 7. Dos subregiones Amazónicas



Otra de las características que marca la diferencia entre las dos subregiones es el potencial de hidrocarburos de la subregión occidental. De acuerdo a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, en el 2011 en Colombia se han identificado un total de 18 cuencas sedimentarias con posibilidades de extracción de petróleo; siendo la cuenca del Magdalena medio, la parte superior a la Orinoquia y la cuenca del Caguán – Putumayo las más exploradas y explotadas en el país. En la región amazónica cerca de un 50% de este territorio (22 millones de hectáreas) se ha clasificado como una de las áreas de posibles reservas de petróleo y gas, las cuales se ubican dentro de las cuencas sedimentarias del Caguán – Putumayo, Llanos y Vaupés-Amazonas. Por departamentos, el mayor compromiso lo tienen, en su orden: Caquetá, Vichada, Guaviare y Meta (ALISOS, GAIA, 2012-1).

Por su parte la economía de la subregión oriental se fundamenta principalmente en la extracción de maderas, caucho, caza, pesca, agricultura (maíz, plátano, arroz y yuca) y turismo ecológico. No obstante, se presentan dos tipos de economía, una tradicional, desarrollada fundamentalmente por las comunidades indígenas y campesinas de subsistencia, y otra, formal que incluye explotación minera y comercio (ALISOS, GAIA, 2012-3). Estas actividades tienen una participación del 14% del PIB de la región que, a su vez, representan 0,014% del PIB Nacional (ALISOS, GAIA, 2012-3). Lo cual evidencia que efectivamente la economía de esta región es básicamente de subsistencia, y por tanto su vocación sigue siendo netamente de conservación ambiental (ALISOS, GAIA, 2012-1).

Lo que demuestra las condiciones brevemente mencionadas en esta sección es que las dinámicas poblacionales, económicas e institucionales han generado al menos dos ‘subregiones’ en la Amazonia y, en este sentido, en referencia a un modelo económico sostenible, se hace necesario un manejo diferencial que responda, por un lado a las especificidades del bioma amazónico, y por otro, a las particularidades de las dos subregiones marcadas por las distintas dinámicas en sus territorios.

CONCLUSIONES

ELEMENTOS PARA UN MODELO ECONÓMICO SOSTENIBLE EN LA AMAZONIA

Desde el año 1959, con la creación de la reserva forestal, el país reconoció la vocación forestal de la región, y le apostó a su protección y conservación. No obstante, las necesidades en términos económicos, sociales e institucionales de los habitantes de esta región demandan conciliar la conservación del bosque, como se ha concebido hasta el momento, y la exploración de nuevas oportunidades a partir de las potencialidades que brinda la biodiversidad.

En un escenario de seguridad sostenible, la incorporación de nuevos paradigmas se convierte en una urgencia. Hoy en día la biodiversidad de la Amazonia se constituye en el principal elemento diferenciador de Colombia para su competitividad a nivel global. Servicios ambientales, ecoturismo y provisión a partir de la biodiversidad, así como el biocomercio, que es el conjunto de actividades de recolección y producción, procesamiento y comercialización de bienes y servicios derivados de la biodiversidad nativa, deben posicionarse en la agenda política y económica del país. A través de estos productos, el país estaría construyendo el modelo económico propio para la región, conciliando entre una visión de alta competitividad en el mercado al mismo que está evitando la pérdida de los servicios que esta provee y, por ende, evitando la afectación del bienestar humano de la población que en ella habita y la población a nivel mundial.

Para que esto sea una realidad se debe promover la construcción de una visión común amazónica que incluya las diferentes valoraciones culturales, ambientales y económicas. Asimismo, se deberá promover que todos los países amazónicos generen espacios con los actores relevantes para poder trabajar a partir de la visión conjunta desde las presiones hacia la seguridad sostenible.

Por otra parte, y teniendo en cuenta el Principio de Precaución, para poder avanzar en la construcción de dicho modelo económico sostenible, se debe elaborar en una estrategia de ordenamiento territorial que considere una nueva configuración de las presiones (norte sur y oriente occidente), al mismo tiempo que se avanza en el conocimiento ambiental y cultural de la Amazonia colombiana. Y hasta tanto esto no se lleve a cabo, se deberá mantener vigente la Resolución 1518 de 2012 del Ministerio de Ambiente, por la cual se suspenden los trámites de sustracción de la Reserva Forestal de la Amazonia.

Es necesario resaltar que mientras las principales actividades económicas sean ganadería y agricultura, las dinámicas de transformación de los bosques serán inevitables. En este sentido, se deben incorporar de manera urgente, instrumentos de indicadores de desempeño ambiental y cultural en las iniciativas sectoriales, que permitan medir el impacto en tiempo real de las actividades que se llevan a cabo en el territorio.

REFERENCIAS

- ALIANZA AMAZONAS 2030, *Índice Amazonas 2030. Año 2010*, Bogotá, 2011.
- ALIANZA AMAZONAS 2030, *La Ruta hacia 2030. Año 2011*, Bogotá, 2012.
- ALIANZAS PARA LA SOSTENIBILIDAD, GAIA AMAZONAS, “*Justificación Establecimiento de Zonas de Reserva por Razones de Seguridad Nacional. Amazonia Colombiana*”. Bogotá, mayo 2012.
- ALIANZAS PARA LA SOSTENIBILIDAD, GAIA AMAZONAS, “*Aplicación del Principio de Precaución para minería en la Amazonia colombiana*”, Bogotá, agosto 2012.

- ALIANZAS PARA LA SOSTENIBILIDAD, GAIA AMAZONAS, “*Transformaciones de la Amazonia colombiana: retos para un desarrollo sostenible*”. Bogotá, septiembre 2011.
- BALLESTEROS, M., “*Las estrategias de seguridad y de defensa*”. En: *Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI*. Monografía del Ceseden n° 67. Madrid. 2004.
- CÁRDENAS, M. Y REINA, M., *La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal*. Fedesarrollo, Cámara Asomíneros de la ANDI, Bogotá, 2008.
- CENTER FOR AMERICAN PROGRESS, “*Sustainable Security 101*”, 2012. Tomado de: <http://www.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2009/08/pdf/ss101.pdf>
- ETTER, A. et ál., “*Regional patterns of agricultural land use and deforestation in Colombia. Agriculture, Ecosystems and Environment*” 114: 369-386, 2006.
- INSTITUTO AMAZÓNICO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS (SINCHI), *Balance anual sobre el estado de los ecosistemas y el ambiente de la Amazonia colombiana 2006*, SINCHI, Bogotá, 2007.
- INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES (Ideam), *Cuantificación de la tasa de deforestación para Colombia. Periodos 1990-2000, 2000-2005*, Gordon and Betty Moore Foundation, Fundación Natura, Bogotá, 2011.
- MORA CALDERÓN, P. *Las Dimensiones Indígena y Ambiental de la Amazonia Colombiana frente a las Amenazas y los Desafíos del Desarrollo Minero-Energético*. Bogotá, 2012.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Fondo de Cultura Económica S.A. de C.V., México, 1994.
- UNESCO, *Informe del Grupo de Expertos sobre el principio precautorio” de la Comisión Mundial de Ética del Conocimiento Científico y la Tecnología (Comest)*, 2005. Tomado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001395/139578s.pdf>

UPRIMNY, R. y ORDÚZ, N., “*El Principio de Precaución y la Amazonia*”, 2012. Tomado de: http://www.cepal.org/colombia/noticias/paginas/6/44936/Principio_de_Precauci%C3%B3n.pdf

DESARROLLO SOSTENIBLE, IMPUESTO AL CARBONO Y PAGO DE SERVICIOS ECOSISTÉMICOS: EL CASO DE LA AMAZONIA

Carlos Gustavo Cano, Codirector del Banco de la República

SIMILITUDES ENTRE LAS POLÍTICAS MONETARIA Y AMBIENTAL

La misión medular de la política monetaria consiste en velar por una inflación baja y estable y por la ‘suavización’ del ciclo económico, que constituyen una condición esencial para garantizar la sostenibilidad del crecimiento económico en el mediano y en el largo plazo. Tras dicho propósito, una de las principales guías con que contamos para decidir sobre el estímulo, la estabilización o el freno a la demanda mediante la reducción, mantenimiento o encarecimiento del costo del dinero respectivamente, según el caso (a través de las tasas de interés, encajes sobre depósitos y créditos, controles de capital y regulación prudencial del sistema financiero), es la llamada *brecha* del producto. Esta se define como la diferencia existente entre el nivel del Producto Interno Bruto (PIB) observado o real de la economía y su potencial.

De suerte que si el último supera al primero, se entiende que hay espacio ocioso en la capacidad instalada del aparato productivo que permite estimular monetariamente el crecimiento sin provocar su ‘recalentamiento’ por presiones inflacionarias. En el evento opuesto, la regla sugiere la necesidad de ponerle freno hasta ajustarlo al potencial, no sea que la inflación se desborde y supere la meta anual establecida por la autoridad monetaria, amenazando de paso su sostenibilidad. Y, en el evento en que haya coherencia no sólo entre la magnitud de ambas categorías sino también entre sus respectivos ritmos de evolución, se considera que la economía marcha a ‘velocidad de crucero’ y que, por lo tanto, lo aconsejable sería no alterar la postura de la política monetaria.

Existe una notable semejanza entre los criterios que deben inspirar a la política ambiental y aquellos anteriormente señalados que iluminan la senda correcta del manejo de una moneda sana.

En el ámbito de los recursos naturales –el cual necesariamente tiene que estar referido a cada región en particular–, que constituyen en su conjunto el capital *bioeconómico* del aparato productivo, lo que cuenta es monitorear permanentemente su *biocapacidad* –esto es su capacidad instalada de índole biológica–, y cotejarla frente a la huella ecológica, o sea su utilización efectiva. La diferencia entre ambas se podría definir como la *brecha* ambiental. Si su signo fuere positivo, es decir una huella ecológica mayor a la *biocapacidad*, estaríamos atentando contra el acervo del capital *bioeconómico* o natural, y por contera sacrificando la sostenibilidad del crecimiento de cara a las próximas generaciones. De lo contrario, habría espacio para impulsarlo sin provocar presiones ambientales y, en consecuencia, sin colocar en riesgo la solidaridad inter-generacional.

La buena noticia es que tanto en el caso del PIB potencial en lo económico, como en el de su concepto homólogo en lo ambiental de la *biocapacidad*, no se trata de magnitudes fijas o estáticas, en cuyo caso la visión sobre el futuro para la humanidad sería

catastrófica, al estilo de las advertencias de Malthus en el siglo 18, o las del Club de Roma en los años setenta del anterior.

Por el contrario, tanto el conocimiento tradicional sobre el manejo de nuestros recursos naturales, como la ciencia y la tecnología, que suelen ser desdeñadas en las extrapolaciones fatalistas, siempre se hallan presentes a fin de poder cambiar el curso de la nave planetaria y evitar el colapso. La clave yace en la oportunidad de su adopción. Y en los incentivos apropiados que establezca el Estado a fin de inducir a los agentes económicos a tomar las decisiones apropiadas que hagan del desarrollo de las actividades económicas un proceso sostenible.

Así las cosas, el PIB potencial puede incrementarse fundamentalmente en función de factores tales como la inversión y la productividad; el cambio técnico; la preparación y la eficiencia de la mano de obra y el talento humano; la calidad de la gerencia; la movilidad social; el desarrollo de la infraestructura; y la fortaleza de las instituciones públicas y privadas.

En tanto que la *biocapacidad* puede recuperarse y aún ampliarse –particularmente en la franja tropical andina de la tierra donde las primeras fuentes de las emisiones de gases de efecto invernadero causantes del calentamiento global y del estrés hídrico son cambios en el uso del suelo, la destrucción de la selva y el deterioro de los páramos–, a través de la regeneración asistida del bosque natural; la deforestación evitada; la conservación de bosques en pie; la reforestación y la forestación nueva; la conservación, regeneración y aprovechamiento de la biodiversidad y el conocimiento tradicional; la restauración y el cuidado de cuencas y páramos; y la conversión de sistemas de ganadería extensiva en explotaciones silvopastoriles ambientalmente sostenibles. Sin lugar a dudas, tales son Objetivos del Desarrollo Sostenible que el país debe adoptar si en verdad pretendemos ser coherentes con la acertada propuesta liderada por el gobierno colombiano en la cumbre de Río+20, celebrada el pasado mes de julio en esa ciudad brasilera.

LA AMAZONIA

Cabe recordar que en la Amazonia, con una extensión aproximada de siete millones de kilómetros cuadrados (ubicados en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, ambas Guyanas y Perú), se encuentra cerca del cuarenta por ciento del bosque tropical húmedo que aún queda en el planeta, en tanto que su vasta red hidrográfica aporta la quinta parte del agua dulce, a pesar de ocupar sólo el 6 por ciento de su superficie.

Como tal, representa la más preciosa fuente natural de servicios ecosistémicos en materia de regulación de los regímenes de lluvias y los ciclos de la temperatura, obviamente comenzando por los de los territorios nacionales y subregionales que la albergan y los de los que la circundan. Allí viven 420 diferentes etnias, que hablan 86 lenguas y 650 dialectos, y también se halla la mayor riqueza en materia de biodiversidad, materializada en 2,5 millones de insectos, decenas de miles de plantas, y dos mil especies de aves y de mamíferos.

En cuanto respecta específicamente a la parte colombiana, aunque apenas equivale al 6 por ciento del área total de la Amazonia, ocupa el 42 por ciento del territorio continental del país.

No obstante su enorme riqueza ambiental y biodiversa, su capa vegetal es en extremo pobre en nutrientes y profundidad, y por ende muy frágil y vulnerable frente al impacto de las lluvias y los rayos solares. Semejantes limitaciones hacen que las explotaciones agropecuarias que se emprendan tras la tala de sus bosques –que hacen las veces de su epidermis–, no puedan resultar agroecológicamente viables más allá de un breve lapso. Lo cual provoca a su vez un desplazamiento incesante de los colonos para poder sobrevivir, acelerando así el flagelo de la deforestación y la destrucción de la selva.

En contraste con ello, han sido fundamentalmente sus propios pobladores nativos quienes, amparados en su conocimiento

tradicional sobre el funcionamiento ecosistémico y la biodiversidad de la región amazónica, le han brindado a ésta el más valioso aporte a su sostenibilidad. De ahí la enorme importancia de la institucionalidad colombiana encarnada en el régimen de resguardos indígenas y de parques nacionales, que les ha servido de marco protector a sus comunidades indígenas milenarias para poder contraponer el manejo de su hábitat derivado de su conocimiento tradicional a la expansión incontrolada de actividades económicas extractivas de parte de invasores y colonos, inspiradas en modalidades practicadas en ecosistemas diferentes, como los predominantes en la región Andina, en la Altillanura y la Orinoquia, o en los litorales del Pacífico o el Atlántico.

Probablemente sin proponérselo como acción deliberada con el objetivo de beneficiar al planeta, a la región o al país, pero partiendo de su específica herencia cultural, las comunidades nativas han hecho las veces de un muro de contención que a la postre ha contribuido de manera eficaz a la preservación de la *biocapacidad* de nuestra Amazonia. Lo cual las habilita como los más efectivos potenciales actores, si la sociedad se lo propusiere mediante los incentivos adecuados, a fin de no solo recuperar zonas depredadas, sino también de ampliar el área de influencia de dicha *biocapacidad*. Es decir, la dimensión ambiental del espacio posible para un crecimiento sostenible.

Sería la forma más racional y eficiente de contribuir a evitar que la huella ecológica desborde los límites de aquella, es decir el cierre de la brecha ambiental. En caso contrario, sus efectos, más pronto que tarde, se verían reflejados en más profundas alteraciones de los ciclos del clima y en mayor estrés hídrico. Fenómeno similar en el ámbito monetario al de las presiones inflacionarias que suelen desatarse cada vez que el PIB real u observado supera al potencial.

El cometido pendiente a fin de ir más allá del campo de las hipótesis acerca de la sostenibilidad y del rol que en esta juegan las

etnias que desde hace miles de años habitan la Amazonia, consiste en aventurarse a estimar, así sea a la manera de orden de magnitud, el valor de su aporte a la estabilidad del sistema regulatorio de los regímenes de lluvias y los eventos climáticos que emerge de dicha región, es decir a la preservación del flujo de sus servicios ecosistémicos. Y, con fundamento en ello, documentar, con el máximo rigor metodológico posible, el papel determinante que en la prestación de dichos servicios ha jugado la institucionalidad colombiana representada en los resguardos indígenas y los parques nacionales.

La ciencia económica, a partir de la teoría de las externalidades formulada por el profesor de la Universidad de Cambridge Cecil Arthur Pigou a finales de la segunda década del siglo pasado, sobre la que se inspira el principio fiscal universal según el cual “*quien daña paga y quien compensa recibe*”, ha alcanzado importantes avances que nos permiten contar hoy con herramientas confiables para intentarlo.

IMPUESTO AL CARBONO Y REMUNERACIÓN AMBIENTAL

No existe forma más indicada para frenar la destrucción del hábitat originada en el comportamiento irracional del *homo economicus* –la más formidable falla de mercado en la historia de la humanidad–, que contraponiendo a la misma la provisión de servicios ecosistémicos. Pero a fin de preservar –y fortalecer– sus fuentes, que únicamente pueden hallarse en la naturaleza misma, no bastan ni las leyes ni las normas. Resulta indispensable el establecimiento de claras señales de precios a través de la *ecologización* de la política fiscal, de suerte que por tal vía se induzca y propicie el tránsito de la economía hacia modalidades de producción limpias, es decir ambientalmente sostenibles.

Los ejemplos pioneros de los países escandinavos y Holanda a mediados de los años noventa del siglo pasado; el régimen

de reducción de emisiones de dióxido de sulfuro que ha operado en Estados Unidos desde principios de la misma década; el Sistema Europeo de Comercio de Emisiones conocido como EUETS, por su sigla en inglés, a partir de 2005; las legislaciones adoptadas en British Columbia en Canadá y California en Estados Unidos; y algunas de las últimas reformas adoptadas, entre estas las de Nueva Zelanda, Australia y México, ilustran con meridiana claridad la viabilidad, efectividad y apremiante necesidad de sistemas nacionales propios de tributación sobre el carbono. Si a esta iniciativa se unieren, en el caso de la Amazonia, el resto de naciones vecinas que la albergan, qué mejor.

No debemos aplazar la tarea hasta que la burocracia internacional por fin alcance acuerdos vinculantes de carácter global en estas materias. Las últimas cumbres han sido decepcionantes. Es hora de emprender un sistema nacional impositivo (y remuneratorio) a las emisiones (y capturas) de carbono (*carbon taxes* y *carbon credit taxes*), incluyendo la puesta en marcha de una iniciativa propia tipo REDD+ (programas de reducción de emisiones por deforestación y degradación de suelos) para proyectos que cumplan con los ODS antes mencionados.

Para ello es necesario medir la huella ecológica de las actividades económicas que exhiban las más altas emisiones de gases de efecto invernadero –empezando por ejemplo con las primeras 200 empresas de sectores como el minero-energético, entre otros–; fijarles gravámenes al carbono; y definir las inversiones que les hayan de ser reconocidas como compensaciones o créditos o descuentos tributarios, de suerte que surja en nuestro mercado de capitales un sistema de transacciones de certificados de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (conocidos como CER por su sigla en inglés), amparado en el mantenimiento de bosques en pie, la recuperación del bosque natural, la protección de las cuencas, la regeneración y preservación de la biodiversidad, la deforestación evitada y la reforestación.

Adicionalmente, se debe suprimir la potestad discrecional de los concejos municipales para el otorgamiento de exenciones y exclusiones sobre los impuestos prediales rurales, y reemplazarla por la concesión de restituciones o créditos sobre los mismos, únicamente por concepto de inversiones directas –o en bonos o títulos valores representativos de las mismas–, en proyectos de conservación de cuencas, bosques, humedales y páramos, incluyendo la ejecución de planes forestales de protección, según lo certifique la autoridad ambiental.

ENTIDADES TERRITORIALES INDÍGENAS

Los primeros beneficiarios deberían ser los genuinos artesanos de los servicios ecosistémicos de nuestra Amazonia por intermedio de las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS), cuya creación, ordenada por la Constitución de 1991, que les reconoció a estas comunidades el derecho a regirse según sus propias culturas, ha sido hasta ahora soslayada.

En el caso de la Amazonia colombiana las ETIS serían los vehículos apropiados para canalizar las remuneraciones por el aporte del conocimiento tradicional de sus comunidades indígenas a la conservación de sus servicios ecosistémicos.

El procedimiento partiría de la emisión de bonos o certificados de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (CER) por parte de las ETIS, en cuantías avaladas por el Ministerio de Hacienda, con base en el avalúo que la autoridad ambiental realice de tales servicios provenientes de la conservación de bosques en pie, la deforestación evitada y la conservación o regeneración de la biodiversidad, en concordancia con los criterios y metodologías desarrolladas por Naciones Unidas.

Dichos bonos inicialmente serían adquiridos por los contribuyentes del gravamen al carbono y de los impuestos prediales

rurales, quienes los podrían deducir de aquellos como créditos tributarios, o los podrían transar en los mercados secundarios de valores. Y podrían ser colocados en los mercados globales voluntarios de créditos de carbono, o en los que en adelante regulen los organismos internacionales competentes.

Una de las principales razones por las que quienes están a cargo de la normatividad internacional se han mostrado renuentes a la creación de incentivos al servicio de estas causas, yace en que no se han contemplado proyectos de escala suficiente a fin de hacerle frente a los riesgos de las denominadas ‘fugas’, o sea el desplazamiento de los invasores o colonos de zonas protegidas hacia otras no intervenidas.

La solución debe comenzar por la formulación de proyectos de amplio espectro espacial a nivel nacional o subregional, pero de interés global, cuyo monitoreo esté a cargo de organismos altamente especializados mediante el empleo de las más modernas técnicas de rastreo y medición, incluyendo las satelitales.

Semejante empeño debería incorporarse a la sustancia misional de los tratados de cooperación entre los países que hacen parte de la cuenca amazónica.

DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA AMAZONIA: CINCO DESAFÍOS PARA LA OTCA

Luis E. Aragón, Coordinador de la Cátedra UNESCO de Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo Sostenible, Universidad Federal de Pará y Profesor del Centro de Altos Estudios Amazónicos

Desde cuando Gaspar de Carvajal, durante la expedición de Francisco de Orellana en 1541/42, pensó que había encontrado las amazonas, mujeres guerreras y temidas de la mitología griega, la Amazonia ha sido objeto de mitos y leyendas que han influido en su concepción y desarrollo. El término Amazonia se derivó de aquel dado por Carvajal al río (río de las Amazonas) en la expedición que fue desde el río Coca en el Ecuador hasta la desembocadura del Amazonas en el Océano Atlántico. Se podría decir que la Amazonia ha sido vista desde entonces con los ojos del descubridor y como fuente inagotable de recursos naturales.

Por otro lado, en la actualidad la cuestión amazónica alcanzó los más altos foros políticos y científicos mundiales, pero aun así, ahora como antes, y a pesar de los múltiples avances, falta mucho por conocer. En realidad, es más lo desconocido que lo conocido.

En 2007, la Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia (SBPC) celebró su reunión anual en Belém, estado de Pará,

abordando como tema central el desafío de promover el desarrollo de la Amazonia. La entonces Ministra de Medio Ambiente de Brasil, Marina Silva, resumió en su discurso inaugural el tamaño de la responsabilidad que significaba para Brasil el desarrollo de la Amazonia, pero que representa también un mensaje para todos los países amazónicos, e inclusive para el mundo. Dice la ministra: “Yo entiendo que el mayor reto hoy en Brasil es promover el desarrollo de la Amazonia, de acuerdo con una matriz de sostenibilidad que considere las dimensiones social, económica, ambiental, cultural y política. Ese es un desafío civilizatorio nunca enfrentado en el mundo” (SBPC, 2007).

De acuerdo con el Director del Instituto Nacional de Investigaciones de la Amazonia de Brasil, Adalberto Val, más de dos tercios de la literatura científica sobre la Amazonia brasileña son producidos y se encuentran en otros países, y el 70% de esa producción no tiene ningún autor brasileño. “Si soberanía significa el dominio de la información sobre el ambiente del área en que se vive, nosotros tenemos solamente un dominio de 30% de la Amazonia”, concluyó Val en la reunión de la SBPC (SBPC, 2007).

La escasa producción científica nacional sobre la Amazonia, tanto en Brasil como en los demás países amazónicos refleja la ausencia de proyectos de envergadura de educación superior, ciencia y tecnología para enfrentar el desafío que el desarrollo de la Amazonia representa para los países amazónicos y para el mundo, pero especialmente para la propia región. Por lo tanto, será a través de sistemas nacionales robustos de ciencia y tecnología, especialmente volcados a la realidad amazónica, que se fortalece la capacidad regional, se trabaja de forma integrada entre todos los países, y se podrá generar e implementar propuestas de desarrollo orientadas a los intereses de la región y el bienestar de sus habitantes. Es esencial reconocer y ser conscientes de que el conocimiento científico en el mundo contemporáneo se ha convertido en una poderosa herramienta de dominación y en un producto rentable. En este

sentido, la Amazonia, con toda su riqueza natural, es muy pobre en el recurso más importante y poderoso de nuestros tiempos: el conocimiento capaz de utilizar de forma sabia, para el beneficio de la región y sus habitantes el inmenso estoque de naturaleza que dispone.

Dentro de ese marco, este ensayo expone resumidamente la realidad amazónica hoy y propone cinco desafíos para la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, en busca del desarrollo sostenible en la región.

UN POCO DE LA REALIDAD AMAZÓNICA HOY

La Amazonia tiene hoy múltiples significados, se ha convertido en un concepto polisémico y por eso se presta a diversas interpretaciones y actuaciones. Incluso físicamente no se tiene una definición clara y única de la Amazonia como un todo. Esto varía de acuerdo a los intereses de intervención en la región.

La enorme cantidad de recursos naturales que la Amazonia tiene y el papel crucial que desempeña en el cambio climático global, han generado acalorados debates sobre su internacionalización y por eso mismo se ha convertido en una marca gratuita que añade valor a los productos y servicios que llevan su nombre. O sea una representación simbólica “institucionalizada por parámetros socio económicos y culturales y divulgada en escala mundial a través del campo de la comunicación” (Amaral, 2008). Agregar el término Amazonia es agregar valor económico a los productos y servicios y una forma de mantener fieles aquellos consumidores que se identifican con el símbolo que la Amazonia representa: biodiversidad, desarrollo sostenible, medio ambiente, ecología, indios, poblaciones tradicionales, selva, oxígeno, preservación; en fin todo aquello que los medios de comunicación y el discurso político, cierto o errado, han sido capaz de construir (Amaral, 2008).

Por otro lado, el mito del vacío demográfico, que aún prevalece, es la visión del conquistador, que ve la región como una tierra de nadie y sin nadie, lista para ser ocupada y apropiada. Y esta visión no se limita exclusivamente a la supuesta falta de gente. En realidad es la negación del hombre del lugar y de su cultura; el hombre se torna invisible, y por lo tanto, vale poco o nada. Y esta visión del vacío amazónico aún no ha sido superada en relación con muchas de las comunidades que allí viven y con los procesos que allí acontecen. Al contrario, la Amazonia no es un vacío demográfico, como se piensa. En la región se procesa una intensa dinámica demográfica, donde se viven las peores condiciones de vida de los respectivos países amazónicos. Esas condiciones son resultado de la explotación de la región solamente como proveedora de materias primas, y de la percepción de la región como una válvula de escape para los problemas nacionales. A pesar de la importancia y la visibilidad que la Amazonia ganó en el mundo, de las diferencias internas en la historia de cada país, y de las intervenciones en la región, ella sigue siendo en muchos aspectos invisible a nivel nacional, de ahí la poca atención prestada a la participación regional en la formulación y ejecución de políticas de desarrollo.

La Amazonia ha sido vista a lo largo de su historia como un área de exploración y ocupación que era necesario integrar a los dominios de los respectivos países, sin reconocerse su propio potencial para el desarrollo. Y ella sigue siendo vista como un área distante, una frontera de recursos, un Eldorado, una tierra incógnita, cuya fabulosa riqueza estaría a la espera de su explotación.

El proceso de globalización, la mundialización de los mercados, los extraordinarios avances en las telecomunicaciones, la modernización del transporte, el fortalecimiento de la sociedad y mercado del conocimiento, entre otros factores, alteraron profundamente la geografía del mundo. En el actual contexto internacional “la estructura de referencia del comportamiento económico constituye, cada vez más, un conjunto variado (en el espacio) y

variable (en el tiempo) de recursos, mercados y conocimientos tecnológicos, y cada vez menos restringido a fronteras nacionales y continentales” (Conti, 2005). Esto no significa, sin embargo, la negación de la geografía o el fin de la historia, es más bien una nueva organización de las actividades económicas. Como acertadamente señala Becker, “si los flujos financieros son globales, los estoques de naturaleza se encuentran en territorios de Estados o en espacios aún no regulados jurídicamente” (Becker, 2004). Ese es el contexto internacional en que la Amazonia se encuentra y ese contexto influye de diversas formas en la formulación de políticas públicas en nivel nacional.

El mundo cambió y la Amazonia también. En las últimas décadas, los aspectos más importantes de esta transformación se pueden resumir, entre otros, por los siguientes puntos: 1) la Amazonia se ha convertido en una cuestión nacional y global, pero permaneciendo periférica a sus propios países, desconociéndose los potenciales de la región para asegurar su propio desarrollo; 2) hubo un crecimiento notable de la población, especialmente de la población urbana; 3) también hubo un notable crecimiento económico; 4) en ciertas áreas se intensificó la depredación de la naturaleza; 5) algunos mitos sobre la región fueron superados, pero otros fueron creados; 6) se intensificó la discusión geopolítica relacionada con la soberanía de los países sobre la región y los recursos naturales; 7) hubo avances de los descubrimientos científicos relacionados con la región; 8) la sostenibilidad se ha convertido en un factor importante del discurso político; 9) se ha avanzado en la resolución de los conflictos fronterizos, pero no todos han sido resueltos; 10) hubo un aumento del tráfico de drogas, pero también se experimentó una mayor intervención internacional para su control; 11) se intensificó la lucha armada en Perú y Colombia, pero en los últimos años se alcanzó la paz en el Perú y un profundo debilitamiento de los grupos armados en Colombia; 12) aumentaron los movimientos ambientalistas relacionados con la Amazonia en

todo el mundo; 13) fueron creadas alianzas y redes en muchos niveles; 14) se avanzó en la legislación referente al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, pero las luchas continúan para conseguir su aplicación; 15) se observaron cambios importantes en la legislación en busca de cambios del modelo insostenible de desarrollo vigente, pero los resultados prácticos aún son pequeños (Aragón, 2009; Sachs, 2008).

CINCO DESAFÍOS PARA LA OTCA

Frente a la realidad expuesta, proponemos debatir algunas de las contribuciones más importantes que la OTCA podría dar en busca del desarrollo sostenible en la Amazonia. Claro, estos no son los únicos puntos en que la OTCA podría actuar, otros más pueden agregarse. Lo que se quiere es darle forma a una agenda de acciones que permita acelerar los cambios necesarios en la región para alcanzar el desarrollo socialmente incluyente, ambientalmente sostenible y económicamente sustentado en el tiempo (Sachs, 2004).

PRIMER DESAFÍO

Al final, ¿de cuantas Amazonias se está hablando? La Amazonia es, ante todo, caracterizada por su gran diversidad en todos los aspectos: físico, biológico, cultural, social, político. Este es, pues, el primer desafío a enfrentarse en cualquier iniciativa de desarrollo regional: incorporar la dimensión espacial en las políticas de desarrollo de la región.

Las luchas por el dominio de la región trazaron fronteras dividiéndola políticamente en nueve partes, cada una bajo una soberanía diferente (brasileña, boliviana, colombiana, ecuatoriana, francesa, guyanesa, peruana, surinamesa, venezolana). Por consiguiente, cada país trata su propia Amazonia de manera diferente, resultando en una variedad de políticas a menudo contradictorias (PNUD, 2008).

No se podrá, por lo tanto, emprender proyectos nacionales de desarrollo sostenible en la Amazonia, sin contar con un componente importante relacionado con su dimensión Pan-Amazónica.

Pero también en el nivel nacional la dimensión espacial no puede ser ignorada en cualquier iniciativa de desarrollo regional. Por ejemplo, en la Amazonia peruana se habla de selva baja, selva alta y ceja de selva; la Amazonia colombiana presenta importantes diferencias físicas y culturales en la parte Occidental y Oriental; y en las Guyanas son grandes los contrastes entre la costa y el interior. En Brasil y Perú, la zonificación ecológica-económica es un esfuerzo importante en esta dirección, pero camina lentamente.

También debe tenerse en cuenta que la población amazónica se concentra actualmente en las zonas urbanas, generando problemas ambientales agravados por la velocidad como se dio el proceso. Esta realidad demanda programas específicos que respondan a la solución de los graves problemas que afectan a la mayoría de las personas que viven en las ciudades amazónicas, pero sin dejar de lado los conflictos y problemas que afectan a las zonas rurales (Becker, 2008).

Uno de los fenómenos que ha llamado la atención mundial en la literatura y los medios de comunicación es la migración internacional. Sin embargo, en la Amazonia este fenómeno es prácticamente ignorado. La visibilidad que alcanzó la región a nivel global, la apertura de nuevas rutas de tránsito uniendo las Amazonias nacionales, la búsqueda de la integración regional, el fomento al turismo ecológico y el propio proceso de globalización, entre otros factores, permiten prever la relevancia que la migración internacional podrá tener en el futuro de la región. Pero a pesar de esa importancia el fenómeno de la migración internacional con sus ventajas y desventajas no hace parte de la agenda de cooperación de los organismos que actúan en la región (Aragón, 2012).

En lo que se refiere a este desafío la OTCA tiene mucho para contribuir: a) no todos los países tienen una definición clara de su propia Amazonia, para fines de intervención pública, de tal manera

que las acciones de los diversos organismos nacionales se ejecuten sobre esa misma región. La OTCA podría, en base al Artículo 2° del Tratado de Cooperación Amazónica, definir junto a los países lo que en cada caso se considera legamente como Amazonia; b) compatibilizar la legislación ambiental relacionada con la Amazonia en todos los países amazónicos, de tal manera que se generen sinergias y se eviten conflictos entre los diversos países; c) incluir en la agenda de cooperación de la OTCA una política de movilidad internacional de personas.

SEGUNDO DESAFÍO

La creación de áreas protegidas ha demostrado su importancia en el control de la deforestación de la Amazonia, especialmente en Brasil (Aragón, 2007). Sin embargo, una de las críticas más duras sobre la creación de áreas protegidas se refiere a los criterios en que se basan. Muchas veces esos criterios no son originarios de la población afectada, ni satisfacen sus necesidades más urgentes. En este sentido el Programa de Reservas de Biosfera de la UNESCO, establecido en el marco del Programa el Hombre y la Biosfera (MAB) en 1976, representa un mecanismo reconocido internacionalmente para conciliar el desarrollo y la conservación ambiental. Las Reservas de Biosfera son sitios establecidos por los países y reconocidos por el Programa MAB como lugares de aprendizaje y práctica de iniciativas de desarrollo sostenible contando con la participación de diferentes actores, incluyendo la población local, el sector privado, el gobierno, las ONG y la comunidad científica. El Programa de Reservas de Biosfera de la UNESCO integra actualmente una red mundial de 598 sitios distribuidos en 117 países de todos los continentes, cubriendo los más diversos ecosistemas terrestres y marinos: picos montañosos, selvas, desiertos, islas, abismos oceánicos, zonas costeras y otros (UNESCO, 2012).

En la Amazonia, se viene desarrollando desde 2010, con el apoyo de la UNESCO, del Ministerio de Medio Ambiente de España, y

de otros organismos, y bajo la coordinación de la Cátedra UNESCO de Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo Sostenible, el proyecto Desarrollo Sostenible del Medio Rural y Conservación de la Biodiversidad en las Reservas de Biosfera de la Amazonia. Participan del proyecto 12 Reservas de Biosfera situadas total o parcialmente en la región en Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela y Brasil. En el marco del Plan de Acción de las Reservas de Biosfera de la UNESCO conocido como el Plan de Acción de Madrid de 2008, este proyecto se centra en la población de estas reservas con el fin de identificar formas de mejorar su calidad de vida y la conservación de la biodiversidad a través de acciones que fortalezcan sus capacidades para realizar las actividades de desarrollo rural que agreguen valor a sus productos, conservando la biodiversidad. El proyecto generará en un período de cinco años una base de datos georreferenciados de las 12 Reservas participantes, identificará las mejores prácticas de desarrollo rural y conservación de la biodiversidad en cada reserva, e implementará 24 proyectos experimentales de desarrollo rural sostenible y conservación de la biodiversidad distribuidos en las 12 Reservas participantes.

Las áreas protegidas han servido, pues, como importante medida para contener (por lo menos en Brasil), la deforestación en la Amazonia, pero puede indagarse ¿hasta cuándo? La implementación de las áreas protegidas, para ser eficaz, debe ir acompañada de otras medidas, tales como: 1) la recuperación de áreas deforestadas para controlar la expansión de la frontera en nuevas áreas, 2) una mayor participación de los actores locales en los procesos y políticas de desarrollo regional, 3) valoración de los servicios ambientales prestados por la selva, 4) valoración de los productos forestales que no comprometan la biodiversidad, 5) mayor rigor en el cumplimiento de la legislación ambiental, 6) intensificación de la fiscalización, 7) control de la corrupción, entre otras.

Esas medidas ya están siendo adoptadas en Brasil y la tendencia actual de disminución de la deforestación en la Amazonia en

gran medida responde a ellas, pero se debe considerar que la experiencia demuestra que las políticas gubernamentales solo se sostienen si son endosadas por la población local y si ella las considera benéficas para su bienestar.

¿Qué puede hacer la OTCA ante este desafío? Varias cosas, entre las cuales destacamos: a) apoyar y fomentar en todos los países, el control de la deforestación en la Amazonia a través de la creación e implementación de áreas de conservación siguiendo los principios que orientan el Programa de Reservas de Biosfera de la UNESCO; b) apoyar, fomentar y facilitar en la Amazonia, la creación de Reservas de Biosfera y otras unidades de conservación transfronterizas en territorios compartidos por dos o más países. Medidas como esas demandan cooperación entre los países, trabajo conjunto de fiscalización y el desarrollo de modelos de gestión compartida.

TERCER DESAFÍO

La cooperación internacional es un mecanismo que facilita y fortalece la realización de proyectos conjuntos, el intercambio académico, la aglutinación de recursos humanos y la captación de recursos financieros, entre otros aspectos. En lo que se refiere a la cooperación internacional en ciencia y tecnología, la mayoría de iniciativas suceden en la dirección Norte-Sur, pues, con raras excepciones, los avances más significativos en esa materia ocurren en los países desarrollados. Sin embargo, la posibilidad de transformar la cooperación internacional en un mecanismo eficiente para transferir y generar ciencia y tecnología en los países subdesarrollados (o en desarrollo) depende de la capacidad científica local para absorber, adaptar y ampliar el conocimiento transferido.

Aunque los beneficios de la cooperación Norte-Sur en los países subdesarrollados son incuestionables, también es cierto que, en general, los países desarrollados se han beneficiado de forma significativa, causando muchas veces dependencia científica y

tecnológica, y el fortalecimiento del síndrome de la fuga de cerebros. Sin lugar a dudas, la falta de mecanismos y programas para fortalecer la capacidad científica y tecnológica en los países subdesarrollados genera a largo plazo beneficios económicos significativos para los países desarrollados, incluyendo los lucros de royalties de nuevos descubrimientos hechos por científicos del Sur que trabajan en esos países, pero que los países subdesarrollados tendrán que pagar para tener acceso a ellos.

Por otro lado, la cooperación Sur-Sur, o sea, la cooperación entre países subdesarrollados ha sido tradicionalmente muy débil. Sin embargo, con la atención que la Amazonia ganó en el mundo, la cooperación Sur-Sur surge como alternativa viable para fortalecer la capacidad instalada, aumentar el poder geopolítico de negociación, y revertir para el beneficio de los países amazónicos y de la propia región amazónica la cooperación que venga del Norte. Hay necesidad, por consiguiente, de fortalecer la capacidad científica en los países amazónicos y en la propia Amazonia, de tal manera que se pueda generar el conocimiento necesario capaz de utilizar de forma sabia, para el beneficio de la región y de sus habitantes, la inmensa abundancia de recursos naturales que posee. Para que eso suceda será necesario, como dice (Becker, 2005) realizar una verdadera “revolución científica”, colocando al servicio de la causa los instrumentos más avanzados, las competencias más brillantes y los descubrimientos más revolucionarios de la ciencia contemporánea aliados al conocimiento local acumulado a lo largo de la historia. Concluye Becker “No se trata, apenas de buscar nuevas técnicas para la región amazónica, mas si de un nuevo modelo de producir, basado en la información y el conocimiento, que afecta toda la organización social y política” (SBPC, 2007).

En ese sentido es esencial consolidar y expandir los esfuerzos (aún insuficientes) de cooperación Sur-Sur en la Amazonia como la Asociación de Universidades Amazónicas (UNAMAZ), el Programa Experimento de Grande Escala de la Biosfera-Atmosfera en la

Amazonia (LBA), la Iniciativa Amazónica, los grupos y redes de investigadores de las diversas áreas y los programas de fomento académico e investigativo; en fin programas que puedan unir la masa crítica de la región (Aragón, 2005).

La falta de una infraestructura adecuada y los sistemas de comunicación deficientes en diversos lugares de la Amazonia mantienen muchos investigadores aislados de los mayores flujos de conocimiento, privándolos de información vital y negándoles el acceso a los conocimientos y experiencias realizadas en diversas instituciones. Las redes de cooperación facilitan el intercambio de profesores e investigadores, la movilidad académica, la realización de proyectos conjuntos, y fomenta la integración regional y la cultura de paz. Por ejemplo, la falta de información estadística sistematizada que pueda ser integrada o comparada entre las Amazonas nacionales es un problema extremadamente limitante para realizar estudios en escala macro regional, o de la Amazonia toda. Estudiar la dinámica demográfica en la región y su relación con el medio ambiente y el desarrollo, por ejemplo, es extremadamente difícil por la falta de datos estadísticos sistematizados y comparables para todos los países amazónicos. La dificultad en este sentido es tan grande que ni siquiera la población total o la composición socio-demográfica de la región como un todo es posible calcularse con precisión. No es posible desarrollar acciones conjuntas sin la información adecuada.

¿Qué podría hacer la OTCA frente a este desafío? Entre otras cosas lo siguiente: a) crear una red integrando los diversos institutos de estadística de los países amazónicos, de manera que bajo la coordinación de uno de ellos, se desarrolle un programa diseñado para generar, almacenar y difundir datos estadísticos estandarizados en toda la región; b) establecer un programa de becas de posgrado con el apoyo de todos los países amazónicos especialmente dirigido al fortalecimiento de la capacidad científica relacionada con la Amazonia. Un acuerdo entre todos los países amazónicos

colocando a la disposición de un programa como ese un cierto número de becas para realizar cursos de maestría y doctorado dirigidos para el conocimiento de la Amazonia ampliaría significativamente la capacidad científica regional. En el caso de Brasil existen (entre otros) dos programas que sin ser específicamente dirigidos para la Amazonia, pueden ser utilizados para fortalecer la formación de recursos humanos y la investigación relacionados con la Amazonia de los demás países: el Programa de Estudiantes Convenio (PEC-PG) de Capes/ CNPQ/ Ministerio de Relaciones Exteriores, que otorga becas para estudiantes procedentes de diversos países, incluyendo todos los países amazónicos, para realizar la maestría o el doctorado en universidades brasileñas; y el Programa Suramericano de Apoyo a las Actividades de Cooperación en Ciencia y Tecnología (PROSUL) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, que fomenta y apoya financieramente proyectos conjuntos de investigadores brasileños y de países de la América del Sur, incluyendo todos los países amazónicos; c) estimular y fomentar cursos interinstitucionales relacionados con la Amazonia entre universidades de diferentes países amazónicos; d) estimular y fomentar programas de educación virtual y cursos en red.

CUARTO DESAFÍO

Se necesitan líderes con una nueva mentalidad en todos los ámbitos, sectores, lugares, mujeres y hombres comprometidos con el modelo de desarrollo socialmente incluyente, ambientalmente sustentable y económicamente sostenible para inducir actitudes capaces de romper barreras y promover iniciativas dirigidas al bienestar de todas las generaciones presentes y futuras. Es esencial, por tanto, formar personas capaces de liderar el cambio de actitudes para prevenir la degradación del medio ambiente y promover la integración regional, la preservación de los valores universales, la construcción de una cultura de paz y trabajar por la igualdad y la justicia.

Entretanto, poco valdrá la producción de conocimiento pertinente, relevante y comprometido, si las opciones políticas no son las correctas. Y es que a lo largo de la historia, las políticas implementadas en la Amazonia parecen ignorar los avances científicos alcanzados y creer más en mitos que las justifiquen. Como afirma (Mello, 2007) para el caso brasileño, “El desafío para el desarrollo de la Amazonia, en última instancia, no es una cuestión técnica: es política! Supone un nuevo proyecto de Nación y la inducción, por parte del Estado brasileño, de oportunidades más igualitarias para todos los brasileños. Sin el conocimiento científico, invertido en la densidad requerida; sin las cadenas productivas, que por el orientadas, generan y agregan valor –por lo tanto sin la universidad!– los recursos naturales no se transforman en riqueza efectiva; no hay desarrollo socio económico auto-sustentado; no hay progreso humano. Sin el conocimiento aplicado se reproduce el atraso. No hay defensa posible de la región contra la biopiratería. No hay inclusión social. No hay reducción de las desigualdades inter regionales”.

Al igual que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro en 1992, que propagó el concepto paradigmático de desarrollo sostenible –el cual originó nuevas formas de ver la naturaleza y como los seres humanos se relacionan entre sí y con el medio ambiente– la Conferencia Mundial de la UNESCO sobre Educación Superior (CMES), de París en 1998, generó el concepto de pertinencia social de la educación superior, igualmente paradigmático. Según la Declaración de la CMES “la pertinencia de la educación superior debe evaluarse en función de la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que éstas hacen. Ello requiere normas éticas, imparcialidad política, capacidad crítica y, al mismo tiempo, una mejor articulación con los problemas de la sociedad y el mundo del trabajo, fundando las orientaciones a largo plazo en objetivos y necesidades sociales, comprendidos el respeto a las culturas y la protección del medio ambiente” (UNESCO, 1998).

Siguiendo tal filosofía están surgiendo alrededor del mundo nuevas formas de hacer la universidad socialmente más pertinente. Uno de esos casos es el de la Universidad Federal de la Integración Latino Americana (UNILA), en Brasil, fundada en 2007, e instalada en la ciudad de Foz de Iguazú, en la triple frontera de Brasil-Argentina-Paraguay, con el objetivo de formar a estudiantes de los países de América Latina y fomentar a través de sus programas la integración regional, el fortalecimiento de la cooperación y el fomento de la cultura de paz. La UNILA es una universidad pública brasileña por lo tanto mantenida principalmente con recursos nacionales, pero abierta a estudiantes y profesores de toda la región latinoamericana, siendo que en ambos casos, deben ser 50% brasileños y 50% de otros países de América Latina (Trindade, 2008). Otras iniciativas como esas están surgiendo en Brasil (Mello, 2011).

Otra experiencia innovadora es la de la Universidad Nacional Intercultural de la Amazonia (UNIA), ubicada en el departamento de Ucayalli, en la Amazonia peruana. Es una iniciativa pionera en materia de pertinencia social al determinar que el 50% de su alumnado debe estar compuesto por indígenas, y que sus programas deben valorizar y aprovechar la realidad cultural de la región (Villafuerte, 2008).

¿Cómo podría la OTCA colaborar con este desafío? Apoyando y fomentando la creación de la Universidad de la Integración Amazónica. Sería una institución para producir el conocimiento pertinente al desarrollo de la región en base a sus propias vocaciones, juntando el avance del conocimiento científico al conocimiento tradicional acumulado a lo largo de la historia, fomentando a su vez la integración regional y la cultura de paz.

QUINTO DESAFÍO

En 2012, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la RÍO 92 cumplió 20 años, y se celebró con la Conferencia Mundial RÍO+20 de Río de Janeiro, en junio. La agen-

da incluía tres cuestiones centrales: 1) evaluar el cumplimiento de los compromisos acordados en la Río-92, 2) la contribución de la Economía Verde para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y 3) la estructura de gobernanza internacional necesaria para el desarrollo sostenible, incluyendo la captación de fondos indispensables para poner en práctica las acciones propuestas.

Los países desarrollados que asistieron a la Conferencia, sobre todo los europeos, lo hicieron enfrentando serios cuestionamientos sobre las consecuencias de la grave crisis económica que los asola. “La crisis es la prueba contundente de que la receta neoliberal fracasó. Y eso, ciertamente amplía el campo para proponer otra visión del futuro”, apostaba Ignacy Sachs antes de la conferencia (Sachs, 2011). Se esperaba, por tanto, una acción más enérgica y coordinada de los países tropicales y emergentes, incluyendo los países amazónicos, para ganar credibilidad con el establecimiento de propuestas audaces y alianzas firmes para cambiar el curso del actual modelo de desarrollo.

Sin embargo, la conferencia no alcanzó, ni de lejos, los resultados trascendentales de Río 92, generando, por el contrario, gran frustración. En la opinión de Boaventura de Sousa Santos (Santos, 2012-1), a pesar de las advertencias hechas por las Naciones Unidas hace 20 años acerca de la insostenibilidad del actual modelo de desarrollo y las consecuencias visibles del calentamiento global, Río+20 no arrojó compromisos vinculantes para reducir las tasas de emisión de gases de efecto invernadero, asumiendo una responsabilidad diferenciada de los países que contaminan más; para asegurar los fondos necesarios para poner en práctica el desarrollo sostenible; para lograr el acceso universal a la atención de la salud o conseguir la ruptura de patentes farmacéuticas en caso de emergencias y pandemias; entre otros asuntos. Asimismo, la preconizada Economía Verde vista como capaz de resolver el problema de la pobreza en el mundo, podrá, al contrario, convertirse en el “caballo de Troya para el capital financiero pasar a administrar

los bienes globales y los servicios que la naturaleza nos presta gratuitamente” (Santos, 2012-2).

Por lo tanto resta para los países, en forma individual o en bloque, establecer sus propias agendas y asumir sus propios compromisos con la sociedad, conforme el ideario del desarrollo sostenible, bajo la amenaza de tener que responder por el agravamiento del deterioro ambiental y de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

¿Qué puede hacer la OTCA? La Amazonia, por la importancia que representa a nivel mundial, podría ser el palco de políticas y acciones implementadas en forma soberana por los países amazónicos, pero coordinadas por la OTCA, que conduzcan a una nueva era de civilización donde los derechos de la naturaleza, de la sociedad y de hombres y mujeres, se fortalezcan mutuamente para el bienestar de sus habitantes. En ese sentido la OTCA tiene la oportunidad de fortalecerse formulando su propia agenda, generando compromisos obligatorios para alcanzar metas claramente establecidas.

CONCLUSIÓN

El proceso de globalización ha cambiado profundamente la geografía del mundo, trayendo a colación diversos cuestionamientos sobre los rumbos que tomó la sociedad en un mundo extremadamente injusto y desigual que, todo indica, tiende a empeorar. En este contexto, la Amazonia se tornó relevante para el mundo, y se cuestiona cuál será su futuro. “Somos todos amazónicas, ya que el futuro de nuestra especie en el planeta Tierra va a depender en buena medida del destino que será dado a la floresta amazónica” concluye Ignacy Sachs (2008). De ahí la enorme responsabilidad de los países amazónicos que tienen el privilegio de poseer bajo su soberanía la región que podrá definir los destinos de la humani-

dad, y la oportunidad que tiene la OTCA de comandar los cambios necesarios.

REFERENCIAS

- AMARAL FILHO, O. *Marca Amazônia: uma promessa publicitária para fidelização de consumidores nos mercados globais*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.
- ARAGÓN, L. E., “Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento científico e tecnológico da Amazônia”. En: *Parcerias Estratégicas* (Brasil) 20: 767-794, jun. 2005.
- ARAGÓN, L. E., “Deforestación en la Amazonia brasileña: áreas indígenas y unidades de conservación como mitigadoras del proceso”. En: HALFFTER, G. et ál. (Ed.), *Hacia una cultura de conservación de la diversidad biológica*. Sociedad Entomológica Aragonesa, Zaragoza, 2007.
- ARAGÓN, L. E., “Nuevos temas regionales para el estudio de la Amazonia en el actual contexto internacional”. En: BERNAL ZAMUDIO, H. et ál. (Ed), *Amazonia y agua: desarrollo sostenible el siglo XXI*. Servicio Editorial de la UNESCO Etxea, Bilbao, 2009.
- ARAGÓN, L. E., “Migração internacional na Pan-Amazônia: O que dizem os censos”. En: DA SILVA, A. (Org.), *Migrações na Pan-Amazônia: fluxos, fronteiras e processos socioculturais*, Hucitec, São Paulo, 2012.
- BECKER, B., “Amazônia: Mudanças estruturais e tendências na passagem do milenio”. En: Mendes, A. (Org.), *Amazônia: terra e civilização*, Banco da Amazônia, Belém, 2004.
- BECKER, B., “Ciência, tecnologia e informação para conhecimento e uso do patrimônio natural da Amazônia”. *Parcerias Estratégicas* (Brasil) 20: 621-651, 2005.

- BECKER, B., “*Pensando o futuro da Amazônia: o papel das cidades em produzir para conservar*”. En: BATISTELLA, M. et ál. (Org), *Amazônia: natureza e sociedade em transformação*. Edusp, São Paulo, 2008.
- CONTI, S., “*Espaço global versus espaço local: Perspectiva sistêmica do desenvolvimento local*”. En: DINIZ, C. y LEMOS, M. (Org), *Economia e território*. UFMG, Belo Horizonte, 2005.
- MELLO, A. F., *Para construir uma universidade na Amazônia: realidade e utopia*. UFPA, Belém, 2007.
- MELLO, A. F., *Globalização. Sociedade do conhecimento e educação superior: os sinais de Bolonha e os desafios do Brasil e da América Latina*. Editora UNB, Brasília, 2011.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE/ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. *Geo Amazônia: perspectivas do meio ambiente na Amazônia*. OTCA/ PNUMA, Brasília, 2008.
- SACHS, I. y MENDES, A., “Relatório final”. En: ARAGÓN, L. E. (Org), *Conferência Internacional Amazônia 21: uma agenda para um mundo sustentável*. UNAMAZ/SCA, Brasília, 1998.
- SACHS, I., *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado*. Garamond Universitária – Sebrae, Rio de Janeiro, 2004.
- SACHS, I., “*Amazônia: laboratório das biocivilizações do futuro*”, 2008. Disponible en: <<http://www.bing.com/search?q=iganacy+sachs&rc=IE-searchBox=71&FORM=PERE4>>. Acceso en: 6 dic. 2011.
- SACHS, I., “*A crise e a aposta de Ignacy Sachs para a Rio-2012*”, 18 de novembro, 2011. Disponible en <http://www.cdes.gov.br/noticia/24417/>. Acceso en 7 dic. 2011
- SANTOS, B. S., “*RIO+20: as críticas*”. Visão, 09 fev., 2012. Disponible en: <Http://visao.sapo.pt/rio20-as-criticas=f645574>. Acceso en 29 jul. 2012.

- SANTOS, B. S., “RIO+20 e cúpula dos povos”. Visão, 29 jun. 2012. Disponible en: [Http://visao.sapo.pt/rio20-e-cupula-dos-povos=f672315](http://visao.sapo.pt/rio20-e-cupula-dos-povos=f672315). Acceso en 29 jul. 2012.
- SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA. *Amazônia: Desafio nacional*. Cadernos SBPC, 27, 2007. Disponible en <http://www.sbpnet.org.br>. Acceso en 7 dic. 2011.
- TRINDADE, H., *Unila: “Universidade para a integração Latino-Americana”*. *Educación Superior y Sociedad/Nueva Época* (Venezuela) 13:149-153, 2008.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. “*Higher education in the twenty-first century: Vision and action – World Conference on Higher Education Final Report*”. UNESCO, Paris, 1998.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. *Biosphere Reserves*. Disponible en <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/biosphere-reserves>. Acceso en 25 jul. 2012.
- VILLAFUERTE RECHARTE, J. E., “*Desarrollo de la educación superior en la Amazonia peruana durante los últimos 20 años*”. En: Aragón, L. E. (Org), *20 anos de desenvolvimento da educação superior na Amazônia: uma contribuição para a Conferência Regional de Educação Superior – Ie-salc/UNESCO*. UFPA, Belém, 2008.

IV. SOCIEDADES AMAZÓNICAS

EL RETO DE LA COOPERACIÓN EN ASUNTOS INDÍGENAS

Gabriel Muyuy Jacanamejoy, Director del Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia

Quiero referirme a algunos aspectos relacionados con el futuro de la OTCA, en clave de oportunidades y de desafíos de la cuenca amazónica, que considero importantes.

OPORTUNIDADES

Primera, entendiendo que el seminario hace un gran llamado a la reflexión sobre oportunidades y desafíos, todos somos conscientes, los colombianos y demás países miembro OTCA, que la Amazonia constituye una gran oportunidad por su riqueza en la diversidad biológica y cultural. Es importante tener en cuenta que estas dos realidades son complementarias. Lo primero es el ser humano. Debemos superar la visión meramente ambientalista que con motivo de la Cumbre de la Tierra tuvo un boom en el mundo.

La gran preocupación está en la protección de la flora y la fauna, dejando a los seres humanos en un plano secundario. Mientras

muchas personas mueren de hambre, nos obsesionamos por el bosque y los pajaritos. Entonces, cuando hablamos de biodiversidad, la diversidad biológica y cultural es muy importante. Pero, en términos de estrategias, tengamos en cuenta la vida de los pueblos y las comunidades, tanto indígenas, como no indígenas amazónicas.

Segunda, la ubicación geográfica de nuestra región amazónica es estratégica. Somos vecinos de países importantes como Brasil. Lo cual es una oportunidad para la Amazonia colombiana porque Brasil es Brasil. También están Perú, Ecuador y más arriba Venezuela. Existen comunidades que están de lado y lado, y hay allí un trabajo que hacer, como oportunidad. A veces nuestras instituciones no llegan allá, pero él país vecino sí llega más fácilmente; incluso nuestras comunidades amazónicas obtienen con mayor facilidad servicios públicos del país vecino, siendo colombianas, y ahí habría que impulsar programas y proyectos binacionales. Entonces, la ubicación geográfica es una oportunidad que está desaprovechada en gran parte.

Tercera, los recursos naturales estratégicos para el desarrollo económico. Últimamente se habla mucho del coltán que encontraron en el Vaupés. Las comunidades del Vaupés corren riesgo, temen que ahora todos se dirijan a su región, como en la época del boom del oro en Taraira y Carurú, y entonces se genere un gran problema. Sin embargo, en la Amazonia no sabemos, no están inventariados todos los recursos naturales que pueden existir. Hay muchas riquezas sin descubrir en términos de recursos naturales estratégicos para el desarrollo. Esa es una oportunidad, lo cual no quiere decir que ahora empecemos a feriarlos porque también corremos ese riesgo.

Una cuarta oportunidad es la de bosques y selvas para la mitigación del cambio climático. Se habla bastante de ello. Se habla de negociar deuda por oxígeno. A veces, se negocia a espaldas de las comunidades amazónicas y eso se debe corregir. Yo digo que es preciso que hablen y definan los amazónicos; los amazonólogos

que nos apoyen. Que sean protagonistas los amazónicos, quienes también deben estar atentos porque mientras estamos aquí enredados en discusiones y discusiones, en Nueva York, en París, Londres o Tokio están negociando sin que nosotros lo conozcamos. La OTCA tiene que ayudarnos. Tiene que servir como una plataforma de diálogo y concertación, para lo cual debe ser fortalecida.

DESAFÍOS

Para hablar de los desafíos, tanto la integración como la cooperación desde las comunidades locales son muy importantes. Ya han hablado de vernos como región, pero esto en la práctica es difícil, porque la Amazonia es inmensa. Así como pasa en Bogotá, las mismas comunidades que han nacido, crecido y muerto en el Amazonas, no logran conocerla completamente. Y eso es un desafío importante para la OTCA como organismo cooperante y técnico para lograr que los Estados Miembros conozcan la realidad de las comunidades y pueblos de la Amazonia. Por otro lado, cuando hablamos de integración, tiene que ser mucho más allá que acuerdos formales e institucionales, etc.

La misma extensión y complejidad geográfica hacen de la Amazonia un desafío. Generalmente, las acciones están en las capitales, y las comunidades muchas veces ni se enteran. Por eso suelo llamar la atención a los hermanos indígenas para no comprometerse en los espacios de concertación con responsabilidades que son imposibles de cumplir en terreno, porque los medios de comunicación y de transporte son muy difíciles y costosos. En ese sentido la OTCA podría ayudar a los Estados miembros y a los pueblos con estrategias y propuestas que mantengan a las comunidades y pueblos informados y participando en las decisiones de su propio desarrollo.

La presencia institucional y gobernabilidad es otro desafío muy importante. Mientras no cambiemos el modelo y visión de

desarrollo y planeación, la Cuenca Amazónica en general corre el riesgo de desgastarse y volverse una zona desértica. Y esto es así porque tratamos de implementar modelos como si estuviéramos en la región andina. Nuestras instituciones son extremadamente rígidas en planificación, en gestión, y es muy difícil por la misma extensión.

Nuestras instituciones funcionan en las capitales. El caso de Putumayo es un caso distinto porque está más colonizado. Pero el caso del Amazonas que solo tiene dos municipios –y de ahí para adentro solo tiene corregimientos– hay una sola persona en representación del Estado. Esa es la institución, no hay más. Ciertamente, hoy en día funcionan las instituciones indígenas que son también públicas de carácter especial, cumplen la función del Estado, pero el Estado no les ha transferido la competencia. Eso mismo pasa con Vaupés que son tres municipios; o Guainía, donde solo hay un municipio, Inírida. ¿Dónde está la presencia del Estado?

Los modelos de planificación y de desarrollo han llevado a nuestras comunidades y pueblos amazónicos, a concentrarse en centros urbanos, cuando históricamente se han movido a lo largo y ancho de la selva amazónica, lo que ha desmejorado sus condiciones de vida. En razón de ello, alguna vez planteábamos la necesidad de un estatuto orgánico territorial de planificación especial para la Amazonia, por supuesto articulado a la nación, porque somos una nación unitaria.

En Colombia contamos con el Plan de Desarrollo Prosperidad para Todos, y en él existen dos problemas para la implementación del capítulo indígena: el presupuesto y el cruce de intereses legítimos entre los demás capítulos del mismo Plan de Desarrollo: el capítulo de asuntos indígenas y las llamadas locomotoras. Ahí hay un cruce de intereses y hay presión. ¿Cómo llegar a un acuerdo? Pienso que el camino es la consulta previa, pero hay que hacerla bien, porque existe el riesgo de hacer consultas previas que lleven al mayor empobrecimiento de nuestras comunidades.

¿QUÉ PUEDE HACER LA OTCA?

Ante este escenario tan complejo y de tanta riqueza ¿qué puede hacer la OTCA? Imagino que la situación será la misma en la Amazonia peruana, boliviana, brasilera etc. Allí hay un reto muy grande. La presencia institucional es muy débil y de allí el problema de gobernabilidad. Se requiere fortalecimiento institucional y de la gobernabilidad adecuada a las características de la Amazonia.

Adicionalmente, a la débil institucionalidad existen otros factores como el fomento de la minería ilegal, la misma presión de la colonización y la expansión de la frontera agrícola; políticas que a veces van en contravía de otras políticas que los mismos Estados definen, en fin, no hay coherencia, lo cual hace más compleja la realidad y plantea un gran desafío a la institucionalidad de los países partes de la OTCA, como para el mismo organismo.

Igualmente, es importante el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural y sus formas de gobierno. En eso pienso que hemos avanzado bastante. Las mismas comunidades se han organizado y han tomado sus medidas. La OPIAC es muy importante. Pienso que la OTCA debería ayudarnos a fortalecer a comunidades y Estados a través de convenios, la OPIAC hace un gran esfuerzo por articularse con las comunidades que representa pero la realidad tan compleja hace que sea difícil.

Frente a este panorama de desafíos y mirando cómo está estructurada la OTCA –incluso su agenda estratégica, que es el resultado de negociaciones entre las partes incluyendo a Colombia– definitivamente creo que se requiere un fortalecimiento institucional de la OTCA en términos financieros, técnicos y políticos.

¿Cómo lograrlo? Primero, los dueños de la OTCA, es decir los Estados parte, tienen que tocarse el bolsillo. La OTCA no puede cumplir su función solo con cooperación internacional. Desafortunadamente, tenemos una situación paradójica en la mayoría de organismos: que los Estados crean y luego dejan el proyecto a su

suerte, y éste tiene que funcionar con cooperación. Sin saber cuánto del presupuesto de la OTCA viene de Estados parte y cuánto de cooperación. Es necesario un proceso de fortalecimiento porque estamos hablando de grandes inversiones. No se puede hacer un gran proyecto de la Amazonia sin suficiente presupuesto. El solo transporte tiene un costo altísimo, lo que no suele considerarse en la planificación de la inversión pública.

Así mismo, es necesaria la articulación con otros organismos de la región. UNASUR es muy importante, también tiene agenda ambiental. El Fondo Indígena, en temas de capacitación, es para América Latina pero tiene jurisdicción también en la región amazónica. Si a esto le sumamos los convenios con organizaciones indígenas relevantes, eso es una verdadera estrategia. Hay que hacerlo realidad con acciones concretas. Esto llevaría a una estrecha articulación entre los Estados parte y la propia OTCA.

Finalmente, creo que lo más importante es la mejora de las condiciones de vida. Colombia es un Estado Social de Derecho, lo que en la práctica significa que el Estado tiene razón de ser en cuanto a la comunidad, al ciudadano, en este caso las comunidades amazónicas y las indígenas. Si no nos enfocamos bajo este principio constitucional podrá ser interesante para la academia, pero, no para las comunidades quienes siguen en difíciles condiciones de vida

Los retos entonces llegan al fortalecimiento de las comunidades de base y al impacto real y efectivo en ellas. Creo que allí debemos hacer todo el esfuerzo. A pesar de que la agenda es importante y tiene relación estrecha, pienso que debemos priorizar una de las tareas de la agenda para ver el efectivo impacto en la región. Por ejemplo en Colombia contamos con 168 millones de dólares en cooperación para asuntos indígenas, pero no se ve el impacto, y entonces creo que deberíamos invertir en uno o dos temas, por ejemplo en tierras o educación, para que se vea el impacto. Tal vez así podemos avanzar.

Estrategias comunitarias efectivas son las que aprovechan la propia experiencia e iniciativa de nuestras comunidades indígenas; los Planes Integrales de Vida son un ejemplo de ello. Sería bueno que con la cooperación de la OTCA articulada con la de otras organizaciones pudiéramos darle un apalancamiento fuerte a la Amazonia colombiana en sus planes de desarrollo propio.

También es esencial, la cooperación horizontal con coherencia ética y política. Definitivamente, si trabajamos hombro a hombro aprendemos. Los formatos rígidos de cooperación vertical restan tiempo al trabajo efectivo con las comunidades. Es necesaria la coherencia ética y política, porque a veces ciertas acciones de la cooperación afectan con mayores costos que el beneficio del resultado final.

Finalmente la Amazonia implica un costo que debe asumirse, una adecuación institucional que implica inversión. La Cuenca Amazónica requiere de grandes inversiones tal vez para pequeñas cosas. Sin embargo, cuando hablemos de costo-beneficio tenemos que superar la visión de productividad y mercado: el oxígeno, el conocimiento ancestral, la cultura eso tiene a la larga un valor importante para la humanidad. Y el desarrollo no puede estar en contravía de la humanidad.

NUESTRO CENTRO ES LA AMAZONIA

Henry Cabria Medina, Coordinador de la Organización de
Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC)

“El río no nos divide, nos une. Somos un solo pueblo que por culpa de las fronteras inventadas por los blancos, hemos quedado divididos, unos peruanos y otros colombianos”.

Pablo Nofuya. Anciano murui de Puerto Leguizamo – Putumayo.

¿QUÉ HA PASADO Y QUÉ ESTÁ PASANDO?

Los pueblos indígenas de la Amazonia colombiana hemos vivido dos siglos de vida republicana en el olvido, en medio de procesos extractivistas. Primero fue el caucho, después la quina, luego las pieles, después las maderas, en los últimos tiempos nuestras riquezas biogenéticas y nuestros conocimientos tradicionales y en el futuro cercano la explotación de hidrocarburos y minería a gran escala.

El ritmo veloz de todos estos procesos no nos ha dado tiempo de “parar, pensar y actuar”. El día a día de nuestras comunidades y los intereses políticos y económicos ajenos a nuestras realidades y alejados de nuestras necesidades y expectativas –que se reflejan en los planes de desarrollo locales, departamentales y nacional–,

no nos ha permitido acceder en igualdad de oportunidades a los beneficios del desarrollo que atienda a nuestras particularidades étnicas y culturales.

¿QUÉ PIENSAN LOS GOBIERNOS?

Es importante anotar que en alguna oportunidad, un Canciller colombiano, poco después de la promulgación de la nueva Constitución Política en 1991, llegó a decir que “*en las fronteras de la Amazonia Colombiana, no vive nadie, son despobladas*”, desconociendo que somos nosotros, nuestros pueblos, los que vivimos allí y los que hacemos soberanía y defendemos la patria permanentemente.

Así mismo nuestros gobiernos piensan que la Amazonia, es decir, nuestros territorios, son grandes extensiones de tierra que hay que explotar dicen algunos o que hay que conservar dicen otros. Pero ninguno ha pensado y dicho que nosotros somos el patrimonio a conservar, proteger y fortalecer porque de nosotros es que depende la existencia de la selva, del conocimiento ancestral y de la comunión permanente de nuestros pueblos con la naturaleza que es nuestra madre.

A PROPÓSITO DEL DESARROLLO

Recuerden que antes de los Estados nación, ya nuestros ancestros estaban viviendo en estos territorios, que antes eran el centro de nuestros procesos, pero hoy en día nuestros territorios no son el centro, somos la periferia de cada uno de nuestros países, lo que ha generado políticas extractivistas que hacen que seamos considerados el patio trasero.

Por otro lado, nuestros territorios se han convertido, por estrategia e intereses no solo mundiales sino a nivel regional, en

patrimonio de todos, pero ven solo la naturaleza sin nosotros que somos los gestores de que ese “patrimonio” aún se encuentre como está para bien de todo el mundo. Ojalá que los beneficios que generan las grandes industrias en nuestros países también fueran patrimonio de todos y este mundo fuera más armónico y equitativo.

Precisamente, los procesos de colonización se emprenden en la Amazonia con la errónea convicción de que nosotros como pueblos indígenas, con nuestras concepciones ancestrales de vida y equilibrio, no somos capaces de avanzar hacia procesos más elaborados. Se impulsan polos de desarrollo a partir del poblamiento de colonos, pero nunca se impulsan estos polos de desarrollo a partir de nuestras comunidades, con todo el potencial que tenemos para generar un desarrollo armónico en la Amazonia.

A PROPÓSITO DE LA CAUCHERÍAS

En este año se cumplen cien años del genocidio más grande del siglo XX en las Américas y sucedió en la Amazonia, cuando pueblos indígenas enteros, en especial Uitotos, cuyo origen ancestral se encuentra en La Chorrera, sobre el río Igará Paraná en Colombia, fueron esclavizados, torturados y asesinados, quedando en la memoria colectiva de nuestros pueblos la imagen de muerte que representa el caucho hoy.

Este crimen que tiene todas las características de lesa humanidad, jamás ha sido investigado y la verdad, justicia y reparación a que tenemos derecho como pueblos, nunca ha sido develada. Sabemos que la justicia peruana en algún momento adelantó un proceso judicial desde Iquitos, pero nunca se produjeron resultados concretos y nuestros muertos y el terror que vivieron nuestros abuelos jamás ha sido castigado ni reparado.

Precisamente, cuando el gobierno de Gran Bretaña envió una comisión para investigar las atrocidades cometidas, lo hizo, pero

porque en ellas se encontraban involucrados súbditos de la corona británica, los negros de Barbados, pero no por los delitos cometidos contra nuestros ancestros indígenas.

¿QUÉ QUEREMOS?

Sea esta la oportunidad para solicitar a los Gobiernos nacionales, un cambio de política de fronteras que parta de la realidad de que quienes hacemos soberanía en estas zonas alejadas del centro del país, somos los pueblos indígenas en nuestros territorios ancestrales, que un día por cuestiones de geopolítica internacional y que no entendemos, quedamos divididos, siendo hermanos.

Igualmente, hacemos un llamado a los gobiernos de los países amazónicos para que entre todos construyamos una política de integración y desarrollo fronterizo que atienda a la realidad sociocultural de nuestros territorios, que somos pueblos que vivimos a lado y lado de nuestros países pero que somos uno solo y que se entienda que nuestro centro es la Amazonia, no las capitales de nuestros países.

La explotación de nuestras riquezas y el poblamiento de los territorios amazónicos, debe ser regulado de manera especial y restringirse como si fuera un territorio insular, porque de continuarse con este ritmo de poblamiento y la presión cada vez más intensa que sobre los recursos naturales hacemos, pondría en riesgo nuestra existencia como pueblos y por ende, atentaría contra el equilibrio en el planeta.

Finalmente, solicitamos a los gobiernos de los países amazónicos para que entre todos, gobiernos y organizaciones indígenas, adelantemos una cruzada para que el delito de lesa humanidad del genocidio cometido contra nuestros pueblos indígenas hace 100 años y que se extendió hasta principios de los años treinta, sea declarado como tal y por fin, cese la impunidad sobre estos dolorosos hechos.

No queremos seguir siendo el patio trasero de nuestros países, queremos ser el centro de nuestro propio desarrollo, pero desde nuestras cosmovisiones ancestrales como pueblos indígenas amazónicos.

DESAFÍOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE UNA PLATAFORMA PARA EL FORTALECIMIENTO CULTURAL Y SOCIAL EN LA AMAZONIA

Carlos Rodríguez, Director Tropenbos International

La cuenca amazónica presenta una historia de más de 10.000 años de ocupación y poblamiento, lo que ha permitido el desarrollo de una serie de procesos culturales y sociales en los cuales la característica más sobresaliente es la diversidad étnica; esta enorme región posee una gran cantidad de contextos étnico territoriales ubicados desde las bocas del gran río Amazonas hasta la parte más occidental de la cuenca en vecindad con los Andes. De igual manera, la historia de ocupación reciente ha dado como resultado nuevas formas de asentamiento que van desde pequeños centros de pocas decenas o centenares de habitantes, hasta grandes centros urbanos con varios millones de habitantes en medio del bosque húmedo tropical. Esta enorme diversidad de situaciones presenta todo un desafío para el abordaje como la conservación, el desarrollo y el bienestar de las comunidades amazónicas, por parte de los Estados nacionales y por parte de instancias multilaterales como la OTCA.

En este contexto de multiculturalidad e interculturalidad en la Gran Cuenca, la OTCA ha promovido varios incentivos, programas

y proyectos especiales, para distintas comunidades. Ante la pregunta del qué hacer de la OTCA con respecto a las comunidades de frontera, se plantea algunos contextos y temas a abordar como referentes o desafíos para la acción.

LA DIVERSIDAD CULTURAL RIQUEZA POR FORTALECER

Aunque en cada país existe información social y cultural de las poblaciones amazónicas y se encuentran publicaciones académicas sobre instituciones que describen a las etnias y a los poblados amazónicos, resulta de utilidad contar con publicaciones de alcance más general que permitan conocer con mayor detalle la diversidad étnica, social y cultural de la cuenca. Uno de sus formatos podrían ser los atlas culturales que incluyeran información básica en términos culturales y sociales, con la ubicación actual, una forma de cartografía cultural que resalte la riqueza de la diversidad cultural y lingüística. Este tipo de referencia sería fundamental para alimentar los programas educativos en la región para mostrar las contribuciones de los países al reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y de hecho, la contribución indígena a la conservación del bosque húmedo tropical.

Instancias como la OTCA constituyen una excelente plataforma para movilizar acciones con los ministerios de cultura y educación con el fin de preparar series de publicaciones en forma de materiales pedagógicos de referencia para los programas educativos desde primaria, secundaria e inclusive la universidad en todos los países, e inclusive se podría incluir tipos de publicaciones para un público más amplio en los medios masivos de comunicación, incluyendo prensa, revistas y medios virtuales.

La diversidad cultural tiene expresiones dinámicas. Es necesario promover acciones para conocerla a través de museos vivos que incluyan exhibiciones, presentaciones, festivales y encuentros

es una opción más lúdica y de alto impacto para grandes públicos. La organización de este tipo de actividades y montajes implicaría la participación de muchas instancias como los ministerios de cultura, gobernaciones, el mundo académico y de las artes; sería posible organizar intercambios entre países mediante eventos itinerantes. Inclusive el gran Museo– Lancha que recorra el Amazonas y establezca paradas en los centros poblados para mostrar sus colecciones y realizar eventos culturales y educativos a manera de intercambio de experiencias a lo largo del río.

Las propuestas de recorridos por el río no se aleja de la dimensión simbólica y de los recorridos mentales que realizan los chamanes por el territorio ancestral. La mitología de origen para muchos grupos del noroccidente amazónico relaciona al río Amazonas con el gran árbol del agua que le dio origen y a su vez con la anaconda ancestral, ser mítico que llevó en su cuerpo a las distintas etnias para dejar a cada una en su lugar de ocupación. La ocupación ancestral del territorio es resultado de la anaconda y el establecimiento de las redes de parentesco y de las tareas rituales para mantener en orden el territorio. Son parte de las normas que se establecieron para el cuidado del mundo, que en términos actuales correspondería a la conservación del bosque y de sus recursos. Los chamanes recitan un mapa mental que comienza en la boca del río Amazonas y en un recorrido ascendente van nombrando la toponimia tradicional, hasta llegar a sus sitios de nacimiento, miles de kilómetros aguas arriba. Cuando en las recitaciones se llega al territorio de asignación ancestral se nombran todos los ríos, caños y quebradas además del espacio terrestre, lo cual implica tener en la memoria más de 400 nombres o topónimos que evidencian el conocimiento y dominio del territorio.

El desarrollo de una propuesta de encuentros e intercambios entre las comunidades indígenas a partir del conocimiento del territorio llevaría a consolidar la cartografía tradicional de la Gran Cuenca y de paso consolidar las relaciones míticas, de parentesco

y rituales entre los diversos grupos allí presentes. Otra gran contribución sería poner en evidencia el conocimiento del bosque y sus procesos y la contribución indígena a su conservación, así como el papel de los servicios ambientales asociados a la biodiversidad, los ciclos del agua y el clima, y los ecosistemas.

EL MANEJO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS COMPARTIDOS

Muy relacionado con la diversidad cultural y la conservación está el tema del manejo sostenible de los recursos del bosque húmedo tropical amazónico. Las comunidades indígenas tradicionales desarrollaron un extenso conocimiento y prácticas para utilizar los recursos de manera sostenible. Esta situación se ha venido transformando de diferentes maneras en los contextos de poblamiento actual en el que existe una alta presión por la explotación de recursos a partir de muchos grupos sociales.

El manejo desordenado actual de muchos recursos se debe también a las políticas y normatividad distinta que se presenta entre los países de la cuenca; por citar un solo caso relacionado con la pesca, existen contradicciones y vacíos en el ordenamiento pesquero de los países, al lado y lado del mismo río, en cuanto se refiere a permisos de pesca, áreas de captura, técnicas de captura, determinación de tallas, cuotas de extracción y en especial, los periodos de veda, lo que dificulta el control y da pie para la explotación no sostenible.

La OTCA a través de su plataforma interinstitucional puede facilitar los convenios binacionales y trinacionales para el uso sostenible de los recursos; acciones que serían muy bienvenidas por las comunidades locales y fronterizas, ya que existe una corresponsabilidad en el uso de los recursos para que incidan en el bienestar de las comunidades a largo plazo.

LA FORMACIÓN INTERCULTURAL PARA LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

Cada país de la cuenca ha formulado políticas y acciones para la atención a las comunidades amazónicas en cuanto a los proyectos productivos, proyectos de desarrollo o alternativas generadoras de ingreso. En términos generales las acciones de formación y capacitación responden a lineamientos nacionales que no necesariamente incluyen un enfoque diferencial para las etnias o para los pobladores amazónicos en general.

Las comunidades locales requieren marcos de formación especiales que parten de los contextos, necesidades y experiencias de los pobladores, por lo que se hace necesario generar espacios que permiten el dialogo de saberes y el intercambio de experiencias de formación. La OTCA, a partir de su plataforma y de los resultados de proyectos de formación que ha implementado o apoyado de manera indirecta, podría definir una serie de actividades dirigidas al intercambio de experiencias exitosas de formación y capacitación en contextos amazónicos, en especial aquellas dirigidas a fortalecer la implementación de iniciativas productivas en comunidades locales. Los países tendrían un espacio de interacción en este sentido, lo que contribuiría el diseño o rediseño de políticas públicas para la atención a comunidades amazónicas.

LAS EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PROYECTOS PRODUCTIVOS

El intercambio de experiencias exitosas de proyectos productivos resulta de gran importancia, para no seguir repitiendo actividades que tiende a fracasar por no haber tenido un espacio amplio de evaluación y discusión del impacto en contextos locales. Tanto la academia como los institutos de investigación han desarrollado

casos con éxitos relativos que se podrían compartir con otros países y comunidades. La promoción de eventos sobre proyectos productivos que incluya los temas económicos, sociales, culturales y ambientales de manera integrada sería una acción muy bienvenida por parte de la OTCA, aprovechando su plataforma interinstitucional muy bien establecida.

EL BIENESTAR LOCAL A PARTIR DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES

El pago por servicios ambientales es y seguirá siendo un tema de amplio debate para la Amazonia, pues aunque es una opción interesante y deseada de obtención de recursos para las comunidades locales aun es necesario definir con claridad los mecanismos políticos, sociales y financieros, además de todo el proceso de valoración ecosistémica de los servicios.

Una acción de la OTCA, en este sentido, podría ser actuar como plataforma para recoger, analizar y evaluar casos relacionados con los servicios ambientales y buscar espacios políticos interinstitucionales para promover este mecanismo como una fuente de financiación para la conservación de la Amazonia y el bienestar de las comunidades locales.

LA COTIDIANIDAD DE LOS PUEBLOS AMAZÓNICOS

Fernando Franco, Profesor Asociado, Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonia

Históricamente las fronteras internacionales han sido escenarios de conflictos: soberanía, ocupación y negociación de territorios, definición de límites, guerras internacionales, conflictos armados internos, secesiones y anexiones. Algunos ejemplos son los conflictos Brasil-Bolivia, Perú-Ecuador, Colombia-Perú, Venezuela-Guyana y el conflicto armado interno en Colombia.

Las fronteras son lugares centrales en contraste con la visión dominante de extremo, margen o borde. Son espacios de encuentro de sociedades de países vecinos con intereses comunes a pesar de las divisiones políticas derivadas de las líneas de frontera y del nacionalismo a ultranza. Las sociedades fronterizas generan fuerzas creativas del crecimiento, del desarrollo y del bienestar por la solidaridad y el bien común frente a la ausencia o la presencia precaria de los Estados y las instituciones. En las fronteras se desarrollan sinergias culturales, lingüísticas, familiares y relacionales indisolubles entre sus habitantes; se consolidan relaciones económicas, de intercambio y prestación de bienes y servicios, incluidos

los educativos y de salud, más profundas y arraigadas que las iniciativas que en materia de integración toman los Estados.

Los Estados nacionales se vincularon a sus fronteras bajo los dos principios universales de soberanía y de seguridad nacional. Las fronteras vivas internacionales amazónicas iniciaron su crecimiento como fuertes militares y polos de soberanía y en la mayoría de los casos, el poblamiento se ha dado como resultado de dicha presencia, pero también como subproducto de las guerras entre países. En estos procesos de ocupación, las dinámicas migratorias y el crecimiento urbano y económico trascienden la mera presencia del Estado con fines de soberanía y seguridad nacional. Ello genera un gran desequilibrio en cuanto, de un lado las sociedades fronterizas deben abocar su crecimiento y satisfacción de sus necesidades de servicios básicos con precario apoyo del Estado y sus instituciones, mientras que las instituciones militares actúan como una suerte de oasis o enclaves de bienestar y privilegios. Varias de las fronteras amazónicas son trinacionales como Colombia, Brasil, Venezuela en la Piedra del Cocuy; Colombia, Brasil, Perú en el Trapecio y Colombia, Ecuador, Perú en la unión del río Guepí con el Putumayo y en ellas la ocupación con fines soberanos y de seguridad nacional son dominantes.

Varios de los episodios de la ocupación de las fronteras internacionales están vinculados con el desplazamiento de personas y familias que buscan refugio a situaciones de desarraigo y violencia en otros sitios o que llegan a las zonas de frontera en búsqueda de oportunidades laborales y de ingreso. Esto hace que la dinámica migratoria y el desempeño demográfico de las ciudades y pueblos fronterizos tengan una fuerte presencia de sectores sociales marginales sin ingresos seguros, sin capital material y en general sin mayor formación y capacidad técnica o profesional que les permita contribuir al desarrollo local y regional. No obstante, desde su llegada, son demandantes netos de bienes y servicios.

Las fronteras internacionales de la Amazonia son lugares centrales que ejercen un poderoso efecto de atracción sobre las

comunidades indígenas circundantes, hecho que acelera los procesos de “aculturación” y reblandecimiento de las estructuras organizativas, de autoridad y de producción tradicionales. Es creciente la urbanización de familias indígenas en procura de “mejores condiciones de vida” y de acceso a los servicios públicos. Su vinculación con los mercados y las necesidades que esta relación les crea, precipita la búsqueda de ingresos monetarios para lo cual acuden a sus dos únicas fuentes: la producción de pequeños excedentes de la chagra o de las cosechas de la selva y de los ríos y la venta de su propia fuerza de trabajo. Los caboclos en Brasil, los ribereños en Perú y los campesinos colonos en Colombia, Ecuador y Bolivia mercadean los excedentes de sus cosechas en los pueblos y ciudades y es frecuente su vinculación laboral transitoria en tales aglomeraciones urbanas.

La mayoría de las poblaciones de frontera carecen de un sector fabril importante que permita el desarrollo de relaciones sociales de producción estables. La economía legal se fundamenta en la prestación de servicios y en el gasto público y aquellos que ofrece el sector privado. El subempleo y el empleo informal son predominantes y las normas laborales de defensa del trabajador son letra muerta.

Hay poblaciones fronterizas con presencia de enclaves extractivos que, como la producción petrolera en la frontera colombo-ecuatoriana sobre el río San Miguel, les imprime una fuerte dinámica económica y movilidad social. Desafortunadamente, allí confluyen también graves conflictos como el armado, el de drogas y el ambiental vinculado a las malas prácticas laborales de las petroleras, de contingencia por los daños ambientales como la contaminación de fuentes hídricas y los atentados a los pozos y oleoductos por parte de los grupos armados ilegales. La minería del oro, y la más reciente del complejo mineral denominado “coltán”, en la mayoría de los casos ilegal, convoca flujos a veces arrolladores de personas de múltiples procedencias pero con el común

denominador de desempleados, de población marginal y de aventureros a la caza de una oportunidad en la vida. La bonanza del oro de Taraira en la frontera colombiana con Brasil y la avalancha de mineros informales a lado y lado de la carretera Transoceánica Sur entre Brasil y Perú son ejemplos recientes de estos fenómenos.

Las fronteras son espacios de refugio de personas y grupos vinculados con el delito y en el caso de las commodities de uso ilícito (producción y tráfico de drogas, de armas, de personas, la minería ilegal del oro y su contrabando, y el contrabando de mercancías), son lugares estratégicos para el desarrollo de cadenas comerciales de estas mercancías hacia los mercados internacionales. En las zonas de frontera confluyen, de forma expandida, los conflictos derivados de la concentración del ingreso, de la informalidad económica, del caos urbano, de la inmigración ilegal y del delito. En las selvas amazónicas se han forjado y fortalecido los grupos armados revolucionarios y las fuerzas contrainsurgentes del paramilitarismo: Sendero Luminoso y Tupac Amaru en Perú, FARC, ELN y M-19 en Colombia y la selva profunda y las fronteras internacionales sirven como retaguardia estratégica y como ruta de abastecimiento de armas, medicamentos y vituallas para las tropas de los grupos insurgentes.

Los grupos emergentes desarrollan gran capacidad de expansión territorial por medio de una suerte de “venta de servicios” y de desplazamiento de pequeños contingentes hacia zonas y ciudades que como la conurbación Leticia Tabatinga se encuentran en el centro de una nueva bonanza coquera a raíz de los cultivos comerciales de la planta de coca a lo largo del territorio peruano sobre el río Yavarí. La violencia, la extorsión y el consumo “elegante” hacen parte de la cotidianidad de los habitantes de esta frontera trinacional. En esa frontera la pobreza se camufla en las vitrinas cargadas de electrodomésticos y abalorios, en el desfile sin fin de motos y de carros nunca antes vistos, en el pescado y la yuca aún baratos y en la fascinación de la selva, del río y de los atardeceres

amazónicos. Todo esto ocurre en una frontera que es polo de soberanía de tres países amazónicos, que responde a sus políticas de seguridad nacional y que alberga poderosos emplazamientos de las fuerzas militares de ejército, marina y aérea, de policía y de seguridad.

Este complejo de situaciones “anormales” que tienen como escenario las fronteras internacionales amazónicas conduce a tensiones y crisis en las relaciones diplomáticas y económicas entre los países. El conflicto armado interno colombiano y su vinculación con la “guerra contra las drogas” son puntos siempre presentes en las agendas de los presidentes y de los organismos y espacios de cooperación de los países amazónicos. No obstante, las poblaciones urbanas y dispersas en las fronteras incorporan a su cotidianidad la omnipresencia de estos fenómenos desde la frontera colombo-venezolana en la Guajira hasta la frontera colombo-ecuatoriana en el mar Pacífico.

El proceso en curso de conversaciones entre el gobierno del presidente de Colombia Juan Manuel Santos y los comandantes de la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC– hacia una solución política del conflicto armado es una oportunidad para que los organismos multilaterales –OTCA, UNASUR, UNAMAZ – los acuerdos y los espacios de concertación binacionales hagan aportes en materia de investigación y desarrollo a favor de los pueblos amazónicos colombianos en los procesos económicos, sociales y políticos del posconflicto.

Como si todo lo anterior fuera poco, en las poblaciones fronterizas se reproducen las situaciones de corrupción pública vinculadas a los gobiernos regionales y locales, a estados permanentes de ingobernabilidad y al control político de partidos y empresas electorales que controlan la participación ciudadana en las instituciones de gobierno. La prestación de los servicios públicos de educación, salud, vivienda, saneamiento básico, conservación del medio ambiente y el ordenamiento urbano, se prestan de manera

precaria, y el municipio como mega empresa de gestión y de desarrollo local, se diluye en las reyertas partidistas, en la adopción de decisiones desafortunadas para el bienestar de la gente, en la indiferencia de la propia gente y en fin, en la ingobernabilidad que caracteriza la vida económica, social y la seguridad ambiental de la mayoría de estos asentamientos en las fronteras internacionales.

El plan estratégico 2004-2012 y la Agenda estratégica de cooperación amazónica 2010 de la OTCA y su contribución al bienestar de las poblaciones locales y fronterizas

No es el propósito de este escrito analizar o evaluar el desarrollo y los impactos de estos dos instrumentos de política, programáticos y de acción de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica sobre el bienestar de las poblaciones fronterizas y locales de la gran Amazonia, sino llamar la atención sobre cómo la cotidianidad de los pueblos y asentamientos humanos a lo largo y ancho de la Amazonia responden a complejas relaciones sociales, económicas, políticas y ambientales que rebasan los alcances de las grandes formulaciones de política de los Estados, de las instituciones públicas y de los organismos internacionales.

El objetivo general de los dos instrumentos es el desarrollo sostenible de la Amazonia a partir del desarrollo de cuatro ejes estratégicos y seis áreas programáticas en el Plan 2004-2012, de dos ejes transversales y de ocho agendas sectoriales en la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica aprobada por la reunión de cancilleres de los países amazónicos en Lima en el año 2010. Estos cuerpos políticos y programáticos cubren extensos campos temáticos de la conservación de los recursos naturales, de la sostenibilidad y del desarrollo sostenible, de la gestión del conocimiento, del fortalecimiento institucional, de la preservación de las culturas y de los derechos de los pueblos indígenas, del mejoramiento de la salud, de la educación, de la infraestructura y servicios de transporte, comunicaciones, energía y de abordaje de problemas cruciales como el cambio climático.

En todos los casos la misión de la OTCA apunta a “...*fortalecer y crear los mecanismos...así como las políticas comunes o compatibles, para hacer efectivos los procesos de integración y desarrollo sostenible...fomentando la activa participación de los países y de actores regionales y locales en el diseño y ejecución de los distintos planes, programas y proyectos...*”

Los trabajos de consultoría y las investigaciones de la OTCA en asuntos de singular importancia para la Amazonia y sus ocupantes son puntos de referencia obligados para los gobiernos y para la academia. Algunos de los estudios emblemáticos son “La piscicultura en la Amazonia”, “Diagnóstico de los recursos hídricos de la Amazonia”, “Plantas medicinales”, “Biodiversidad y salud en los pueblos indígenas de la Amazonia”.

Cabe repetir lo conocido con relación a la función de OTCA como organismo de gestión técnica pero también de convergencia política multilateral de cooperación de los países copropietarios de la Amazonia. Dado este carácter, la Organización tiene un amplio espectro temático y territorial de competencia para la formulación de elementos generales de política, para la formulación de planes y agendas estratégicos y para el diseño de programas y proyectos sectoriales vinculados a los planes y agendas debidamente concertados y aprobados por los países miembro. OTCA es una Agencia de gestión política y técnica mas no un organismo ejecutor.

En contraste con el papel misional del organismo como formulador de las políticas y como facilitador de los procesos y acciones de integración y cooperación a escala panamazónica, en los pueblos y localidades, en los territorios indígenas y en las fronteras amazónicas la vida discurre en torno a relaciones sociales, económicas y políticas de alta complejidad y conflictividad. Muchos de los problemas que caracterizan esa cotidianidad como se relató a lo largo de este escrito se resuelven internamente, o no se resuelven y así se incrementan las insatisfacciones e ingobernabilidades, pero la vida sigue. Y es allí, a nivel de lo local en donde los elementos

constitutivos de las políticas, de los planes, de las agendas, de los programas y de los proyectos no llegan, no se traducen en acciones concretas, o lo hacen de manera parcial o insatisfactoria. Hay una ostensible dislocación y arritmia entre las políticas y sus instrumentos, con las realidades de lo local, y un diálogo muy débil entre organismos multilaterales como la OTCA y las estructuras de poder y decisión en el nivel subregional y local de los países amazónicos.

El discurso del desarrollo sostenible mantiene un fuerte sesgo ambientalista y las propuestas políticas multilaterales de agendas comunes son maximalistas y por supuesto no llegan a la terrenalidad de lo local y de la particularidad de sus “micro conflictos”. Qué hacer mientras tanto con la informalidad laboral y la falta de ingresos, con el tráfico y el microtráfico de estupefacientes, con los contrabandos de todo tipo, con la corrupción pública y privada, con las empresas electorales y la falta de democracia, con las organizaciones armadas ilegales, con las deficiencias de los servicios de salud y educación, en fin, con las eternas crisis sociales mientras los Estados continúan pensando en la soberanía y en la seguridad nacional.

Un buen ejemplo de esta afirmación es la encrucijada que enfrentan en Colombia los organismos nacionales, las entidades territoriales de los departamentos y los municipios, las universidades y los centros de investigación para el uso adecuado de las regalías de recursos naturales destinados a la financiación de programas y proyectos de ciencia, tecnología e innovación. No sólo llama la atención lo novedoso del sistema y la reivindicación de lo regional y lo local en el campo de la ciencia y la tecnología para el desarrollo sostenible, sino la precaria oferta de proyectos de investigación que alimenten el sistema. Esto no es más que la brecha por superar entre el deber hacer y el hacer.

El nuevo sistema de distribución de las regalías provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables y que le representa recursos financieros nuevos a las entidades territoriales

departamentales y municipales de la Amazonia colombiana, es una oportunidad para el impulso de la ciencia, la tecnología y la innovación, además de la financiación de proyectos de desarrollo de la infraestructura de servicios que deberán mejorar de manera significativa el bienestar de las poblaciones amazónicas de indígenas desde el piedemonte de los Andes hasta la selva profunda, de los habitantes de los pueblos y ciudades de la selva y de los campesinos y colonos del piedemonte. En estos nuevos escenarios, la OTCA está llamada a jugar un papel protagónico.

Una alternativa para vincular de manera propositiva los planes y agendas de la OTCA a la solución de problemas y conflictos de los pueblos y localidades de la Amazonia con vistas a su desarrollo y bienestar, pero también hacia el logro de sus objetivos misionales de uso y conservación del medio ambiente y sus recursos, es la formulación y ejecución de proyectos de investigación aplicada, de desarrollo, de gestión pública y de cooperación horizontal entre instituciones de los países amazónicos. Estos proyectos podrían desarrollarse como iniciativas binacionales o trinacionales en las áreas de frontera con fuerte presencia humana y en la perspectiva de alcanzar máximos impactos positivos en favor de los sectores sociales vinculados.

MOVILIDAD REGIONAL ECO-ETNO TURÍSTICA

Luis Ernesto Gamboa Holguín, Presidente Ejecutivo,
Cámara de Comercio del Amazonas

A pesar de las ventajas comparativas, en razón a sus atributos naturales, los municipios de Leticia, Puerto Nariño y el corregimiento departamental de Tarapacá, en el Departamento de Amazonas, presentan una difícil situación, en el aspecto socio-económico y cultural, debido a la falta de oportunidades, la baja inclusión, las limitaciones en términos de comunicación e integración física, y los escasos recursos de inversión estatal en proyectos de alto impacto, que propicien el progreso y desarrollo de la región; difícil situación, reflejada en los preocupantes índices plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” en donde la pobreza y la desigualdad llegan al 63% (interior de país es solo el 17%) y la miseria, raya en el 43%, mientras que en el interior, es de solo el 4%. El turismo, que en sus diversas manifestaciones (de naturaleza, de aventura, ecoturismo y etnoturismo), debería proporcionar los instrumentos necesarios para impulsar el desarrollo económico social y ambiental de la región, presenta ciertos aspectos que se deben superar urgentemente, entre ellos, la deficiente, complicada, demorada, peligrosa, incómoda y costosa infraestructura de transporte.

En la matriz de la Agenda Interna de Productividad y Competitividad quedaron plasmados los compromisos, los principales problemas, estrategias y acciones para el desarrollo del turismo, así como la visión del sector para el año 2020; sin embargo, es muy poco el trabajo efectuado, y se hace necesario un gran proyecto de alto impacto en materia de transporte, que articule a las tres localidades en mención e integre a la región con el país y el resto del mundo, para de esta manera, coadyuvar a mantener la visión del cluster de servicios turísticos: “*El Amazonas será el primer centro nacional de ecoturismo, etno-turismo, académico y científico*”.

Ante la problemática descrita y la urgente necesidad de formular proyectos de alto impacto, se debe recurrir al Plan Nacional de Desarrollo 2012 – 2015, que en materia de infraestructura de transporte y corredores férreos, expresa: “En cuanto a la movilización de pasajeros y de carga, se acompañará a las entidades territoriales en el desarrollo de los estudios para determinar la factibilidad de proyectos férreos que promuevan el desarrollo e integración regional”.

Para la OTCA debe ser todo un reto, construir un nuevo paradigma que promueva el desarrollo amazónico, que garantice la calidad de vida de su población, conserve la biodiversidad, el patrimonio natural y la cultura ancestral, a través de acciones integradas y simultáneas de infraestructura para la movilidad de las personas.

ÁRBOL DEL PROBLEMA

El departamento de Amazonas, aun no cuenta con un estudio de diseño y construcción de un Sistema de Movilidad para las personas (Indígenas, turistas, autoridades, ambientalistas, investigadores) que sea cómodo, seguro, rápido, continuo, económico y de calidad, que articule estratégica y geográficamente a los municipios

de Leticia (Capital departamento de Amazonas) y Puerto Nariño (segundo municipio del departamento de Amazonas) con el corregimiento de Tarapacá (Territorio Especial Biodiverso y Fronterizo – Ley 1551 de 2012) que permita posteriormente la creación del “Centro nacional de ecoturismo, etno-turismo, académico y científico”, en la zona fronteriza con Perú y Brasil.

CAUSAS

- Falta de organización y capacitación en los pueblos indígenas para acompañar la gestión de proyectos.
- Cuando se han invertido recursos para estudios de investigación, no se han puesto en práctica hechos concretos en obras de infraestructura.
- No se concretan los estudios de investigación.
- No se priorizan en el Plan de Desarrollo e Inversión departamental.
- Inexistencia de planes y políticas de movilidad de personas y mercancías, a corto, mediano y largo plazo.
- Deficiente e insuficiente infraestructura de transporte.

EFFECTOS

- Estado de riesgo permanente de la sociedad amazonense por deterioro socio-económico y cultural
- Incremento desmedido en la depredación de la flora y la fauna amazónica.
- No se cumplen las metas de productividad y competitividad a escala local, regional y nacional.
- Incremento del tráfico ilegal de flora y fauna silvestre.

- Incremento del deseo del dinero fácil y rápido; prostitución y drogadicción.
- Retraso inminente de la sociedad amazonense con respecto al resto del país y sus vecinos.
- Menos empleo, mayor pobreza y menor seguridad en el departamento de Amazonas.

ÁRBOL DE OBJETIVOS

Que el departamento de Amazonas cuente con un estudio de diseño y construcción de un sistema de movilidad para las personas (indígenas, turistas, autoridades, ambientalistas, investigadores) que sea cómodo, seguro, rápido, continuo, económico y de calidad, que articule estratégica y geográficamente a los municipios de Leticia (Capital departamento de Amazonas) y Puerto Nariño (segundo municipio del departamento de Amazonas) con el corregimiento de Tarapacá (Territorio Especial Biodiverso y Fronterizo – Ley 1551 de 2012) que permita posteriormente la creación del “Centro Nacional de Ecoturismo, Etno-turismo, Académico y Científico”, en la zona fronteriza con Perú y Brasil.

MEDIOS

- Implementación de planes y políticas de mediano y largo plazo.
- Mejorar la infraestructura de transporte más eficiente y suficiente.
- Concreción de estudios que más se acercan a la problemática real.
- Priorización en el plan de desarrollo e inversión.

- Seguimiento a la gestión y sensibilización de todas las autoridades civiles e indígenas sobre la importancia de la movilidad y acceso.
- Ubicación de todos los medios posibles de financiación estatal o privados para ejecución del plan de movilidad y accesibilidad a las localidades en cuestión.
- Perfeccionamiento en la organización y capacitación para mejoramiento en el proceso de acompañamiento en la gestión.
- Revisión y actualización de estudios ya hechos o efectuar nuevos estudios en el departamento de Amazonas que sean prácticos y ejecutables.

FINES

- Mejoramiento sostenido de las condiciones socioeconómicas y culturales del pueblo amazonense.
- Disminución de la depredación de la flora y fauna como medio de sobrevivencia. Se evita la proliferación del tráfico ilegal, se disminuyen hechos punibles y procesos administrativos por esta causa.
- Se cumplen las metas de productividad y competitividad en el departamento de Amazonas; se disminuye el atraso socioeconómico, con respecto al interior del país y con respecto a los vecinos de Perú y Brasil.
- Es combatida el hambre y la miseria; se recupera el valor de la vida, la tierra, el ancestro y la cultura.
- Se desestimula el deseo del dinero fácil; los casos de prostitución y drogadicción se disminuyen.
- Mas empleo, menor pobreza y más seguridad; habrá prosperidad para todos.

CONCLUSIONES

Esta propuesta, que consiste en la realización de un estudio de pre factibilidad para el diseño y construcción de un sistema de movilidad para las personas (Indígenas, turistas, autoridades, ambientalistas, investigadores) que sea cómodo, seguro, rápido, continuo, económico y de calidad, que articule estratégica y geográficamente los municipios de Leticia (Capital del departamento de Amazonas) y Puerto Nariño (segundo municipio del departamento de Amazonas) con el corregimiento de Tarapacá (Territorio Especial Biodiverso y Fronterizo – Ley 1551 de 2012) constituye un reto a la contribución de la OTCA para la movilidad y el bienestar de las poblaciones locales y fronterizas moradoras en las precitadas localidades.

Esta propuesta, en Colombia, es para ejecutarse en el área de reserva forestal, sobre la Línea Fronteriza con Brasil, llamada “Tabatinga – Apaporis” en el departamento de Amazonas para el beneficio en la movilidad, principalmente de los pueblos indígenas pertenecientes a los veintiséis resguardos que allí se encuentran, igualmente para el beneficio de los turistas, autoridades, ambientalistas e investigadores visitantes.

DIÁLOGO ENTRE AUTORIDADES AMAZÓNICAS

Socorro Ramírez, Editora

Gobernar la Amazonia colombiana, que constituye casi la mitad del país y está marcada por fuertes contrastes, es un gran desafío. Concentra la mayor diversidad étnica, cultural y lingüística nacional. Allí están presentes las sociedades fronterizas marginadas de los centros de poder nacional aunque con articulación trinacional, cotidiana y espontánea, en una convivencia que crea intereses comunes y contrasta con las políticas de seguridad nacional de los Estados colindantes. La gran reserva ambiental y su biodiversidad está bajo diversas formas de protección, pero no existe la suficiente valoración de los servicios ecosistémicos que prestan al resto del país y al mundo, y la precariedad de las instituciones reduce su gobernabilidad.

La región amazónica aparece sobrerrepresentada en los índices de pobreza y necesidades básicas insatisfechas, de corrupción pública y privada. Para entender cómo pueden vivir en condiciones tan difíciles sociedades pequeñas en términos demográficos pero con un enorme y rico territorio, hay que mirar su historia, cruzada por las bonanzas depredadoras de una u otra actividad extractiva, que han dejado a su paso deforestación, colonización

y miseria. Grupos irregulares han actuado como brazo armado de una u otra bonanza, articulan diversas actividades ilegales y se disputan su control. En las últimas décadas la depredación ha proveniido de los cultivos para mercados ilícitos, el procesamiento y tráfico de drogas y el lavado de activos; los contrabandos de precursores químicos, armas y diversos bienes; la tala ilegal de maderas y biopiratería; la trata de personas y prostitución infantil. La extracción minero-energética legal o ilegal así como los megaproyectos viales están devastando aún más la región.

Muchas de las respuestas estatales han partido de las prioridades centrales y no de esas realidades complejas. Estrategias como la militarización y fumigación más que ayudar a construir un entorno sin delito ni delincuencia han agravado aún más los problemas locales. No se ha acompañado suficientemente a las autoridades locales a enfrentar problemas comunes de migración o desplazamiento de poblaciones, caos urbano y contaminación de los ríos; menos aún, a concretar alternativas de desarrollo sostenible.

Los gobernadores de la Amazonia colombiana se han referido a una u otra de esas problemáticas. En un foro con la revista *Semana*, en julio de 2012, pidieron mayor autonomía y una mirada a la Amazonia a partir de sus particularidades y no a través del rasero común de la región andina. Expresaron preocupación por el predominio de la minería en la agenda nacional y exigieron que se los tome en cuenta en el ordenamiento minero emprendido por el Gobierno.

El seminario nacional de la OTCA convocó, a gobernadores y alcaldes de la Amazonia colombiana, a un diálogo que no se limitara a un largo listado de problemas sino que se preguntara cómo hacer parte de la agenda nacional y regional de la OTCA en su calidad de actores amazónicos. En el diálogo, participaron Víctor Isidro Ramírez Loaiza, gobernador del Caquetá; María Susana Portella, alcaldesa de Florencia; Julio Pascal Martínez Cruz, Secretario de Gobierno del Amazonas; Nebar Salas, asesor del

gobernador de Putumayo; José Perafán, Presidente de la Asociación de Indígenas del Guaviare en representación del Gobernador del Guaviare; y Jesús María Vázquez Caicedo Secretario de Gobierno del Vaupés.

Como moderadora de ese diálogo formulé una serie de preguntas que recogían parte de lo planteado a lo largo del seminario. Para este libro organizo la memoria de ese riquísimo conversatorio en torno a esos interrogantes y los nutro con ideas y propuestas contenidas en distintos escritos entregadas en el seminario por algunas de las autoridades amazónicas.

¿CÓMO DELIMITAR LA AMAZONIA COLOMBIANA?

No hay una definición nacional de la región amazónica. En distintas entidades estatales y académicas –como se refleja en muchas intervenciones del seminario que recoge este libro– se hace alusión a subregiones y departamentos diferentes. Algunas veces al lado del Amazonas y Putumayo aparecen todo el Caquetá y parte del Huila, y al resto de los departamentos del suroriente se los asumen como Orinoquia. ¿Cómo piensan las autoridades amazónicas que debería definirse esta región subnacional y qué criterios deberían ser tomados en consideración para adelantarla? ¿Cómo aprovechar en ese sentido lo definido en la reforma constitucional de 2009, que incluyó la Amazonia colombiana como una de las regiones que debe constituir un régimen especial y el reordenamiento de la reserva forestal que está en curso?

Hubo coincidencia en que la carencia de una visión común sobre lo que es la Amazonia colombiana tiene repercusiones en las políticas públicas, los programas y la distribución de regalías. Los gobernadores consideraron necesario que Colombia construya su propia definición de la Amazonia nacional como hizo Brasil con la suya mediante una ley, y que se estudien las subregiones para

reconocer las particularidades propias de la heterogeneidad cultural, económica, poblacional y geográfica existente. Insistieron, a la vez, en que cualquier definición sobre qué es la Amazonia debe someter a debate los criterios con los que se haría, vincular a las comunidades locales, tener en cuenta sus tradiciones, cosmovisión y cosmología, y el medio en el cual se desarrollan. Algunos señalaron que los pocos intentos de ordenamiento del territorio y las estrategias de planeación del desarrollo han respondido sobre todo a modelos andinos que privilegian los factores económicos y, aunque reconocen la importancia de lo multicultural y lo ambiental, no concretan estímulos para su conservación y sostenibilidad.

Las autoridades amazónicas se muestran muy preocupadas por el aumento del flujo migratorio a la región y proponen estudiar la posibilidad de solicitarle al Gobierno nacional elaborar un plan de acción para su control, que incluya una cédula verde o amazónica, fondos, bolsas o estímulos verdes como forma de reconocimiento y estímulo a los pobladores, y como parte de la definición de lo que comprende la región.

¿CONSTRUYEN REGIÓN AMAZÓNICA?

¿Se conocen, se reúnen las autoridades amazónicas? La respuesta espontánea es: todo es lejos y caro. Pero ¿aprovechan las convocatorias del Gobierno central para construir entre ustedes mismos una idea de región, visiones comunes, planes compartidos? ¿Tienen otras formas de relacionamiento? ¿Comparten ustedes los planes de desarrollo de los departamentos y municipios amazónicos así como los planes de vida de los pueblos indígenas para buscar prioridades comunes que incidan en los planes nacionales de desarrollo?

Para las autoridades participantes en el Seminario, la baja interlocución entre acaldes y gobernadores dificulta la construcción

de estrategias regionales, la identificación de problemáticas conjuntas y la obtención de beneficios comunes. Unos le dan importancia al funcionamiento de la mesa regional amazónica conformada por seis gobernadores y las corporaciones como un espacio que permite avanzar en el sentido de conformar un bloque que haga visible la región, promocióne sus iniciativas, cree valor compartido, vaya más allá de las declaraciones y aúne voluntades, mientras otros destacan el papel que puede tener la mesa indígena amazónica para ayudar a construir región.

Para la alcaldesa de Florencia, quien define su ciudad como una de las puertas de entrada a la Amazonia colombiana, construir la región y los ciudadanos amazónicos es un gran reto hoy en día. Implica trascender las miradas homogeneizantes y avanzar en la reconstrucción como colectivos indígenas y mestizos que tienen la responsabilidad de conservar sistemas de conocimiento y modelos de poblamiento afines con el valor ambiental que hoy se le reconoce a la Amazonia. Ello implica revisar dos momentos de construcción de la región. El primero, la planificación y construcción del territorio a partir del conocimiento cosmogónico de los pueblos indígenas, y el segundo, la ocupación del territorio por procesos de colonización con visión extractivista. Con la ocupación del territorio sin planificación ni control alguno en diversos momentos de colonización extractivista se generaron asentamientos en las áreas hoy deforestadas. Los municipios resultantes de esa urbanización acelerada de la Amazonia, al no tomar en consideración las dimensiones étnicas ni ambientales, aceleraron su deterioro y degradación por la deforestación y la contaminación que generan los asentamientos poblacionales. No hay planes de ordenamiento urbano y territorial ni proyectos ecológicos para las ciudades amazónicas. Construir la Amazonia colombiana pasa entonces por reordenar ese territorio.

Todos coincidieron en que les urge construir una visión conjunta del territorio y de sus especificidades, concretar alternativas

sostenibles e incluyentes, priorizar la protección cultural y ambiental, hacer las inversiones necesarias para su desarrollo, reorientar el fisco a garantizar la conservación de los patrimonios de la región y superar la apuesta extractivista en la Amazonia. También asumen que, en su esfuerzo de construir región, es importante lograr la correcta aplicación del Principio de Precaución en el diseño de políticas públicas con alto impacto medioambiental en la región.

El vocero del Vaupés le dio importancia, en la construcción de región, al papel que juega la Alianza “Amazonas 2030”, que con sus talleres (en noviembre de 2012 los habría realizado en Guaviare, Caquetá, Amazonas y Vaupés) fomenta una participación activa en la formulación de los planes de desarrollo. También facilita a las autoridades departamentales información sobre las necesidades y expectativas de la población para garantizar la sostenibilidad del bioma amazónico y posicionar a la Amazonia en la agenda nacional y global, promoviendo su sostenibilidad y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Para las autoridades del departamento de Amazonas se requieren mecanismos regionales que actúen en una sola dirección para aunar voluntades que hagan prevalecer el respeto a la biomasa más grande del planeta tierra en su incalculable valor. Valoran el seminario y este diálogo por cuanto les ha servido para hablar sobre la necesidad de pensarse como región y para avanzar en la consolidación de lazos de la OTCA con las poblaciones amazónicas.

PRIORIDADES Y REGALÍAS

Más que frente a un problema de recursos, las autoridades están ante el desafío de darle el mejor uso posible a las regalías, invertir las en resolver cruciales asuntos de la realidad amazónica y apostar a mantener la biodiversidad en el mediano y largo plazo. ¿Cuáles son las prioridades de sus planes de desarrollo y cómo se preparan para

evitar un derroche o apropiación particular de las regalías y demás recursos públicos? ¿Cómo evitar que la bonanza de las regalías repita las tragedias de bonanzas depredadoras como la de la coca?

El vocero del Putumayo mostró cómo las autoridades locales se ven impedidas para cumplir con la totalidad de las obligaciones impuestas desde el Gobierno central como producto de la contradicción entre la progresiva descentralización de funciones y la simultánea centralización de los recursos públicos. Tienen la percepción que el nuevo sistema de regalías generó una competencia por los recursos en condiciones desiguales entre los departamentos, pues en la Amazonia hay una gran carencia de capacidad técnica para la formulación de proyectos. Piden al Gobierno, a la OTCA y a la cooperación internacional apoyo en ese sentido. Sobre la coca insisten en que la plata no se queda en el Putumayo, que allí sólo deja destrucción. Lo mismo sucede con el extractivismo petrolero deja daños, mientras los recursos se van con las multinacionales sin generar siquiera capacidades locales ni instituciones.

El gobernador del Caquetá mostró cómo el desorden financiero-administrativo, la ilegalidad y corrupción, dificultan la construcción de proyectos y limitan un mejor aprovechamiento de las regalías. Señaló, además, cómo los esfuerzos públicos y privados no logran disminuir ni eliminar la tendencia depredadora de la riqueza amazónica por la incongruencia entre los postulados de desarrollo sostenible y la aplicación de la responsabilidad social empresarial. Mostró también cómo el uso de las regalías ha estado atravesado por las prácticas nocivas del desorden y la ilegalidad constituidas como reglas informales en la sociedad. Por eso quiere aplicar un paradigma de creación de valor compartido, un mejor tránsito a la renovación constante para un aprovechamiento de las regalías que permita defender el patrimonio ambiental y generar cadenas sostenibles que mantengan la biodiversidad.

Entre las prioridades mencionadas por uno u otro vocero local está el hacerle frente a desafíos importantes de la región como

la expansión de la frontera agrícola, el crecimiento urbano y los efectos del cambio climático, que aumentan las afectaciones en la calidad de vida de los pobladores, en especial de las comunidades indígenas, por la limitación de la autosuficiencia alimentaria y las dificultades en el transporte fluvial derivado del secamiento de los ríos. En Leticia, por ejemplo, la sedimentación acabó con el puerto y el descargue lo deben hacer en la vecina Tabatinga. Por eso le dan prioridad al posicionamiento del recurso hídrico. También le dan primacía a la promoción de la inversión y la planeación del desarrollo a partir de la cooperación técnica, científica y académica con el propósito de hacerlo sostenible, con fundamento en tecnologías realmente limpias y en iniciativas eco y etno turísticas.

El vocero del Vaupés señaló que el cambio climático ha generado desorientación en los cultivos, incluso para los colonos que han asumido la cultura indígena. Priorizan la inversión de las regalías en los cinco ejes de acción del Plan de Desarrollo Departamental “Gobierno pluricultural con progreso social”: social, sostenibilidad ambiental y gestión del riesgo, desarrollo y fortalecimiento institucional, desarrollo productivo y económico, infraestructura y conectividad. Ese plan fue elaborado en 27 mesas de concertación por todo el departamento, concertado con los municipios para trabajar mancomunadamente, evitar la duplicidad de proyectos y no dejar desprotegidas a las poblaciones dispersas.

El vocero del Guaviare destacó cómo los indígenas son dueños de la casa y se sienten ricos pero están muriéndose de hambre. No saben qué hay dentro de sus territorios. Y advirtió que el día que los hayan acabado de exterminar, se morirá la tierra. El Plan Nacional de Desarrollo los incorpora pero las autoridades centrales no los respetan en las consultas previas, les preocupan las locomotoras minero-energéticas y quieren discusiones sobre el ordenamiento de la Amazonia que comenzó el gobierno. Priorizan la protección de sus territorios y la fortaleza institucional de los pueblos indígenas.

La alcaldesa de Florencia habló de la urgencia de construir ciudades amazónicas multicolores, y de conservación con inclusión social, cultural, económica y ambiental. De ahí que le de prioridad al impulso de la investigación y el ordenamiento desde las características propias de lo amazónico. También le da importancia prioritaria a la información constante a la ciudadanía para hacerla consciente de lo que representa la Amazonia y para que cambie la actitud destructiva ya que muchos pobladores sienten que ha sido mal negocio conservar el bosque pues no les han reconocido los servicios que prestan y en cambio ven que otros muchos ganan más con degradar.

Varias autoridades amazónicas le dieron importancia a construir planes de acción en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación con el propósito de partir de las realidades amazónicas, definir metas conjuntas, vincular criterios de economía social, idear mecanismos o estímulos económicos y fiscales para la conservación y restauración de los ecosistemas. También quieren dialogar con las autoridades nacionales sobre el código minero, que no puede ser definido solo desde el centro. De hecho, la extracción se ha convertido en un asunto de gran preocupación regional. La minería legal tiene grandes impactos y la ilegal agudiza problemas sociales como el desplazamiento poblacional y la explotación infantil laboral y sexual, acentúa la inseguridad y contribuye a financiar a grupos irregulares armados.

LA OTCA Y LOS ACTORES AMAZÓNICOS

Las entidades colombianas que han tenido una mayor interacción con la OTCA –los ministerios de Relaciones Exteriores, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Comercio y Turismo así como COLCIENCIAS, CORPOAMAZONIA y el Instituto SINCHI– tienen la tarea de canalizar las acciones de cooperación hacia los niveles departamentales

y municipales. El seminario fue una buena ayuda al estimular una evaluación del camino recorrido por la OTCA como foro de concertación política, como espacio de cooperación y como estímulo a la investigación científica. En un sondeo previo al diálogo entre las autoridades amazónicas pude comprobar que la mayoría no conocían este proceso. Por eso les pregunté: ¿sabían de la existencia de la OTCA antes de este seminario? ¿Tienen relación con alguno de sus proyectos? ¿Se han reunido con otras autoridades amazónicas de países vecinos? Sabiendo que todo lo que haga la OTCA depende del consenso de los ocho gobiernos de sus países miembro ¿cómo piensan que podría ser la relación de actores amazónicos con la OTCA?

La mayoría de las autoridades locales participantes en el Seminario no conocían la trayectoria de la OTCA. Quienes habían tenido alguna referencia sabían muy poco acerca de qué es y para qué sirve. La veían como un órgano diplomático y de los ministerios, lejano de los actores locales. Valoran el seminario en cuanto les facilita la identificación de su recorrido, sus limitaciones y puntos-problema. Están convencidos de que incluir a las regiones multiplica los beneficios de la cooperación al encadenar soluciones en especial para la población nativa de la gran Amazonia.

Coincidieron en la propuesta de pedir la reforma de la Comisión Nacional Permanente de la OTCA para que no reúna solo a funcionarios nacionales sino que abra modalidades de participación a los actores amazónicos mucho más cercanos de las dinámicas locales y regionales. Piden a la Comisión y a la OTCA bajar a las regiones a consultar a las comunidades locales antes de establecer compromisos o aprobar proyectos para la región, y ayudar a fortalecer las organizaciones de base.

Solicitan a los gobiernos que la Secretaría Permanente de la OTCA genere un espacio articulador de la cooperación horizontal entre autoridades y poblaciones amazónicas que fortalezca sus lazos, su papel y su protagonismo a nivel internacional. Que no solo los inviten a talleres, sino que los ayuden a capacitarse y a

formular proyectos locales, y que acompañen su puesta en marcha para que aborden asuntos fronterizos que consoliden la vecindad amazónica.

Frente al llamado de la OTCA de poner en común las mejores prácticas propusieron generar un sistema de intercambios que plasme la colaboración de los gobiernos de la región en torno a las necesidades de los habitantes, recoja sugerencias y recomendaciones del diálogo entre las regiones y ayude a consolidar intereses cada vez más comunes. También sugirieron que se promueva el intercambio académico y se aprueben proyectos de investigación más prácticos que teóricos, que se les exija el intercambio de estudiantes de la región y una etapa obligatoria de socialización de los resultados en la Amazonia. Invitaron a las universidades a que den a conocer de manera más amplia lo que han encontrado en sus estudios para que los agentes locales conozcan qué hay dentro de los territorios, cuál es su estado, cómo superar los problemas de ordenamiento, qué estrategias de producción limpia o experiencias exitosas de manejos sostenibles pueden ser tomadas en cuenta.

La alcaldesa de Florencia propuso que esos procesos de investigación también nutran la planificación con una cooperación tecnológica, científica y académica que se oriente a obtener verdaderas ciudades amazónicas, ciudades que asuman el reto de la diversidad cultural y natural, de la valoración y conservación ambiental, en condiciones que les brinden a los ciudadanos amazónicos acceso a las comodidades del mundo contemporáneo (servicios de agua, energía, alcantarillado y movilidad con fundamento en desarrollos tecnológicos realmente limpios), al tiempo que se impulsan alternativas económicas que partan de una conservación ambiental capaz de incluir el impulso hacia el eco y el etno-turismo, así como modos de producción que generen excedentes y sean viables desde un punto de vista ambiental.

Varias autoridades amazónicas pidieron a los gobiernos que la OTCA genere un canal para el fomento de inversiones entre los

países miembro en sectores de producción limpia, dado que los modelos de desarrollo fundamentados en la extracción de recursos naturales no han dejado riqueza en las regiones amazónicas. Todos piden a la OTCA examinar el efecto de los proyectos minero-energéticos o viales en la Amazonia así como el impacto social y ambiental de la política de drogas.

V. INVESTIGACIÓN EN LA AMAZONIA

LA COOPERACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN AMAZÓNICA

Luz Marina Mantilla Cárdenas, Edwin Agudelo Córdoba y Uriel Gonzalo Murcia García, Directora de investigadores del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI)

El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), suscrito por ocho países el 3 de julio de 1978, tiene como fin promover acciones conjuntas para el desarrollo armónico de la Cuenca Amazónica. En ese marco, los países firmantes, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, asumieron el compromiso de contribuir bajo la figura de la cooperación, a la preservación del medio ambiente y el uso racional de los recursos que provee la Amazonia.

La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica considera a la Amazonia, una región estratégica por su riqueza natural para el desarrollo de los países que la comparten, patrimonio que puede ser aprovechado y promovido bajo los principios del desarrollo sostenible.

A la OTCA se la puede definir como una Organización de carácter internacional que tiene una responsabilidad que trasciende las fronteras nacionales y se convierte en gestora de proyectos de cooperación alrededor de la región, en donde están presentes,

como ya se mencionó, ocho países, tres idiomas, múltiples dialectos y culturas. Esta es la Amazonia, una región heterogénea, con prioridades diferentes, establecidas por los países que la conforman, que alberga la mayor biodiversidad del planeta, con una extensión de más de 7.000.000 de km², y con diversas formas de expresar la economía y la política entre otros aspectos.

En la Amazonia colombiana, con sus 483.164 km² de extensión, (Figura 1) desde el año 1994, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI) viene desarrollando procesos de investigación científica en diversos aspectos de importancia y necesarios para avanzar en la consolidación de un modelo de desarrollo sostenible para esta región del país.

Para evaluar la historia de la cooperación en la Amazonia a través de la OTCA, hay que entender el trabajo que desarrolló como Tratado a través de las secretarías *pro tempore*, identificar sus desafíos y entender cómo su estructuración como Organización ofrece una oportunidad para que la investigación científica continúe su consolidación y resulte edificante para todos los actores regionales que, como el Instituto SINCHI, tienen dentro de su misión el desarrollo de proyectos y acciones enmarcados y localizados en la región. La atención de los retos de la Organización será resultado de la voluntad política de todos los países de la Amazonia.

Son cinco los programas desde los cuales el SINCHI genera información y conocimiento ambiental de la Amazonia: ecosistemas y recursos naturales, sostenibilidad e intervención, modelos de funcionamiento y sostenibilidad, dinámicas socio-ambientales y gestión compartida.

Figura 1. Ubicación de la Amazonia colombiana



La investigación científica en la región amazónica colombiana, desde la perspectiva del Instituto SINCHI, encuentra en la cooperación uno de los mecanismos para lograr una mayor eficacia en sus acciones a corto, mediano y largo plazo. Su interacción con la Comisión Nacional Permanente de la OTCA en Colombia permitirá tener un curso de acción más apropiado de los temas de investigación dirigidos a la gran región amazónica, entendiendo su papel de facilitador, articulador y potencializador de las acciones que se desarrollen.

Hay que entender lo que significa la región amazónica para poder definirla desde cada país. Para Colombia, la Amazonia abarca ecosistemas de gran valor, es reconocida por una amplia oferta de servicios ecosistémicos tanto en lo global como en lo local y posee además una larga e interesante historia de ocupación.

La investigación en cooperación con el Tratado, desde su suscripción, y con la OTCA, ha tenido una interacción continua que muestra logros del pasado, acciones del presente y retos del futuro.

EL PASADO

Con el objetivo de utilizar de mejor forma el TCA, los países firmaron acuerdos bilaterales de cooperación. En este marco se generaron algunos proyectos binacionales, que para Colombia fueron: el “Plan modelo colombo-brasilero para el desarrollo integrado de las comunidades vecinas del eje Tabatinga Apaporis” (PAT), firmado en marzo de 1981. Participaron varias instituciones colombianas, incluyendo a la Universidad Nacional. El plan fue elaborado y sus memorias quedaron consignadas en un documento que se encuentra en el Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonia Colombiana (SIAT-AC), y en el portal web del Instituto SINCHI.

También se organizaron los estudios del “Plan de ordenamiento y manejo de las cuencas de los ríos San Miguel y Putumayo” (PSP) suscrito entre Ecuador y Colombia en marzo de 1979, cuya

memoria reposa en la Cancillería colombiana. Este Plan desarrolló un esquema financiero, el cual no tuvo mayores avances.

En el mismo periodo se firmó el “Plan colombo-peruano para el desarrollo integral de la cuenca del río Putumayo” (PPCP). Hasta 2009, estuvieron vigentes dos proyectos priorizados por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los dos países, en razón a la importancia de los recursos naturales utilizados, los beneficios para los pobladores locales, y la necesidad de tener una información continua y fidedigna. Estos dos proyectos fueron: “Aprovechamiento y manejo integral de la pesca” y “Manejo sostenible de los bosques de Tarapacá y Rio Algodón”.

De los tres planes binacionales, PAT, PSP, Y PPCP, financiados por la Organización de Estados Americanos (OEA), solo se mantuvo el PPCP, que hoy está en una comisión de transición solicitada por Perú y Colombia. En este caso particular, el Instituto SINCHI ha obrado como la unidad técnica para este plan binacional, hasta cuando sea aprobado por las Cancillerías el plan de desarrollo para la Zona de Integración Fronteriza.

Estos planes binacionales tienen como característica fundamental ser un marco general y ambicioso para la interacción en las fronteras de los diferentes países amazónicos. Como están vigentes es importante destacar algunos de sus objetivos: fortalecer la Investigación científica que permita generar nuevas alternativas para el manejo de los recursos naturales; fortalecer la protección de áreas naturales y silvestres, mediante la creación de áreas de reserva y parques que pueden ser nacionales, binacionales o trinacionales; articular las áreas actualmente ocupadas a la actividad económica y productiva de los países; ordenar los procesos de colonización en algunas áreas. En el nivel regional: zonificar las áreas de los proyectos binacionales para identificar los diferentes ecosistemas que las componen, absorber y utilizar tecnologías ambientalmente idóneas y establecer sistemas productivos y de manejo que se adapten mejor a esos ecosistemas.

Dado que no se tenía una información sistemática y bien elaborada de las zonas de frontera en ese momento, se generaron sinergias entre todas las Instituciones de los países involucrados (Brasil, Perú, Colombia y Bolivia); y se creó una comisión técnica desde cada país que aportó información de las fronteras para la construcción de la zonificación económica ecológica, la cual primero se hizo para cada país y luego fueron compatibilizadas. La metodología, la información y la compatibilización construida por los países, se encuentra registrada en las siguientes publicaciones: “Macrozonificación ecológica económica”, editada por la Secretaría General de la OEA; “Compatibilización de las zonificaciones ecológicas-económicas de Colombia –Perú”, del plan PPCP, así como las del plan PAT. La información está disponible en el Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonia Colombiana SIATAC, <http://siatac.siac.net.co>

El proyecto “Aprovechamiento y manejo integral de la pesca” tuvo vigencia hasta diciembre de 2009, generó información socio-ambiental sobre las dinámicas pesqueras y piscícolas de la región fronteriza, estableció lineamientos para el ordenamiento binacional (Colombia-Perú) de los recursos pesqueros y acuícolas e implementó acciones locales de manejo de estos recursos, para lo cual se contó con el apoyo de la FAO (SINCHI-Inade, 2006). Los lineamientos para esta ordenación pesquera, hoy siguen siendo vigentes, y fueron entregados a los Ministerios de Ambiente, Relaciones Exteriores y Agricultura, siendo este último el responsable de implementar la política.

Por otra parte, los estudios binacionales facilitaron la delimitación de las unidades socio-territoriales, que identifican el grado de desarrollo en la región a partir de variables sociales, económicas y de presencia de las instituciones del Estado en cada país, lo cual sirvió como eje fundamental para la delimitación de las áreas prioritarias estratégicas sobre los ríos Putumayo y Amazonas incluidas en la Zona de Integración Fronteriza colombo-peruana.

Se generó y aplicó un indicador sobre la evolución de los tamaños de las principales especies identificadas en las pesquerías, el cual señala el impacto negativo sobre el recurso por las labores pesqueras de la región. La aplicación de ese indicador de estado, califica el riesgo que genera la pesca comercial al capturar un recurso natural por debajo de los tamaños definidos. El análisis realizado por el Instituto SINCHI sobre la evolución de las longitudes de captura de las principales especies de la zona fronteriza en un período de diez años (2001-2010; n>83.000 animales), arroja resultados alarmantes para las cuencas del río Putumayo y Amazonas, debido a una alta proporción de peces capturados por debajo de las tallas mínimas de captura definidas por la legislación pesquera colombiana. Para el río Amazonas se encontró que 62% de los peces comercializados están por debajo de la talla reglamentaria (para inicios de la década del 2000, la cifra estaba en 33%). Mientras que para el río Putumayo, a inicios de 2001, la cifra estaba en 31%; al final de 2010 el indicador se ubicó en un preocupante 47%.

Esos estudios concluyen que los procesos inmediatos de ordenación de la pesca deben propender por un ajuste consensuado de las artes, temporadas y lugares de pesca bajo un contexto regional, sumado a una mejora en la participación y sensibilización que las autoridades pesqueras puedan realizar para el respeto de las disposiciones reglamentarias de la pesca en la Amazonia por parte de los usuarios.

Otro producto generado de forma binacional fue el correspondiente a los lineamientos de caracterización de la Zona de Integración Fronteriza Perú Colombia, compatibilizado (Soria Ruiz, William Pablo; Acosta Muñoz, Luis Eduardo, sf).

En el contexto del proyecto “Manejo integral de los bosques de Tarapacá y río Algodón”, se incorporaron aspectos de investigación básica en el conocimiento del bosque y su oferta natural, como elementos para la construcción de un plan de manejo

sostenible de dichos bosques, el cual fue concebido, diseñado y estructurado como un instrumento para la planificación y operativización del desarrollo forestal sostenible de Tarapacá, que a su vez se debiera reflejar en una amplia contribución al desarrollo socioeconómico y cultural de la localidad, con enfoque sostenible. Este proceso ha contado con la participación activa de organizaciones de base como ASMUCOTAR, ASOMATA, CIMTAR Y ASOAINTAM, con quienes se adelantaron actividades de capacitación y formación sobre el uso de residuos de la madera, productos no maderables del bosque y frutales, enriquecimiento de chagras y elaboración de artesanías con semillas y desperdicios de maderas.

Se determinó la viabilidad social y económica del aprovechamiento, transformación y comercialización de los recursos maderables y no maderables y otros servicios ambientales en la zona de influencia de los bosques de Tarapacá y río Algodón. Dentro de los principales resultados se pueden mencionar: procesos comunitarios estructurados y fortalecidos dentro del plan de manejo; vivero comunitario fortalecido y en funcionamiento; aporte de información para el aprovechamiento de ocho especies no maderables, entre las cuales se encuentra el camu-camu; potencialidades productivas de la zona, identificadas y con información disponible; cinco parcelas permanentes de una hectárea, establecidas para los efectos del monitoreo.

EL PRESENTE

La referencia al presente tiene su punto de partida en el cambio hacia la estructuración de la OTCA, ratificada por los países en diciembre del 2002 y organizada bajo un Plan Estratégico con cinco comisiones permanentes de las cuales hace parte el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia, quien ha participado en las diferentes convocatorias hechas por la Organización

y tiene un delegado permanente para este acuerdo sobre investigación el que también hace parte el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias. Ahora los proyectos de investigación científica han tenido un cambio significativo en el enfoque, pues están dirigidos más al trabajo regional que a los planes binacionales que marcaron el pasado.

De forma directa, el Instituto SINCHI ha desarrollado un proyecto de investigación financiado por la OTCA y la cooperación alemana GIZ, cuyo objetivo fundamental es la identificación y desarrollo de ingredientes naturales con énfasis en productos para la industria cosmética, en el departamento del Vaupés. Este proyecto finalizó en junio de 2012 y se hacen gestiones para la aprobación de una segunda fase.

Por decisión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y gracias a los avances en los temas asociados al monitoreo de las dinámicas de cambio de las coberturas de la tierra en la Amazonia colombiana, que ha desarrollado el Instituto SINCHI, en 2012 se le asignó la ejecución del proyecto “Monitoreo de la deforestación, aprovechamiento forestal y cambios en el uso del suelo en el bosque panamazónico” (PanAmazonia II) en lo que corresponde a la Amazonia colombiana, y como parte de este proyecto se está consolidando una sala de observación para la generación y gestión de la información del proceso de monitoreo de la deforestación; este proyecto hace parte de una iniciativa que responde a la visión regional que tiene la OTCA para los países de la Cuenca Amazónica.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, delegaron al Instituto SINCHI para asistir a Manaus a un encuentro relacionado con el Observatorio Amazónico, en el cual la OTCA presentó este proceso a los países para su consideración. La responsabilidad de esta iniciativa está en la Comisión de Ciencia y Tecnología. El Instituto SINCHI ha sido el encargado de apoyar el desarrollo de estas acciones dado que posee

información pública y disponible en plataformas de información, como por ejemplo, el Herbario Amazónico Colombiano, COAH.

Por otra parte, con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Instituto SINCHI está trabajando en la obtención de una herramienta para el control al tráfico ilegal de las especies maderables más utilizadas en la región, mediante técnicas moleculares, con la generación de códigos de barra y la huella genética. En este caso se ha gestionado el apoyo de la OTCA, para ampliar esta metodología hacia otros países de la cuenca.

EL FUTURO

Desde la perspectiva nacional y específicamente de la visión institucional que se ha previsto para el trabajo cooperativo en la Amazonia, se puede ver el futuro de la investigación basado en retos que incluyen la obtención de un mayor presupuesto que le permita contribuir de manera efectiva y continua a la generación de conocimiento orientado a la sostenibilidad de la Amazonia.

También se hace necesaria la planificación y puesta en marcha de una estrategia de comunicación efectiva que permita mejorar el conocimiento de la misión de la OTCA en cada país, precisar los logros alcanzados frente al Plan Estratégico y hacer más visible su importante papel de articulador

La articulación de los centros de investigación, con la academia y con otros actores relacionados con la investigación científica, en el futuro, puede ser un pilar importante para enriquecer la generación de conocimiento en la Amazonia. Esto, apoyado en un foro para la socialización de las decisiones que oriente a los países hacia la sostenibilidad del territorio amazónico, respetando su soberanía, contribuirá de manera certera al fortalecimiento de la institucionalidad responsable de la gestión del territorio y el medio ambiente amazónico.

Se deben prever mecanismos legales, para hacer fluir la información ambiental que las distintas instituciones e iniciativas están generando, para que sean utilizados por las diferentes audiencias, sobre todo los formuladores de políticas, los tomadores de decisiones y quienes tienen a su cargo la educación ambiental.

La generación de herramientas incluyentes en los países para que se haga un aprovechamiento sostenible de la biodiversidad conducirá a la incubación de alternativas económicas para los pobladores de los países de la cuenca, quienes son los beneficiarios de los productos forestales y no forestales del bosque. Estas herramientas deberán contemplar estrategias regionales que den entrada a las cadenas de valor para los productos amazónicos.

El control del tráfico ilegal de especies debe ser uno de los retos de mayor interés para los países. La investigación puede generar instrumentos para la vigilancia y control coordinado entre los países, para evitar al máximo la pérdida de biodiversidad, de los hábitats, de las especies y con el fin último de prevenir el deterioro ambiental.

Para finalizar, es importante señalar que los territorios amazónicos no son solo los que hacen parte de la planicie amazónica, incluyen también los ubicados en zonas andinas, en las cuales se expresan los *hotspots* de biodiversidad y por lo tanto, deben ser tenidos en cuenta dentro de las acciones de cooperación para la investigación científica y tecnológica.

CONCLUSIONES

El trabajo binacional generó relaciones de confianza entre los investigadores; promovió acciones colaborativas entre los países, logró un acercamiento de los gobiernos y el entendimiento de una nueva forma de cooperación científica, favoreció el reconocimiento de las particularidades regionales por parte de los Estados y la visibilidad de los territorios amazónicos.

Es de esperar que los resultados alcanzados en las investigaciones científicas impacten en las políticas públicas relacionadas con la sostenibilidad de los recursos naturales. Estos deben estar articulados a los objetivos de país, para que garanticen la continuidad en los estudios de largo plazo y en las contrapartidas en recursos económicos y humanos que cada país debe suministrar.

El fortalecimiento de las discusiones permite entender mejor las interacciones de la gobernanza regional, lo cual incluye a las personas que hacen uso de los recursos naturales.

Los recursos financieros para el desarrollo de acciones concretas en investigación e innovación tecnológica pueden ser canalizados a través de mecanismos de cooperación multilateral o bilateral.

La investigación científica, promueve un mejor y mayor entendimiento de las dinámicas socioambientales y provee una fuente de información primaria actualizada y de buena calidad.

La información brevemente expuesta en este artículo ha producido efectos sobre las políticas públicas de cada país en lo que respecta a pesca, bosques y servicios ambientales. Se recomienda divulgar ampliamente la información generada por los proyectos de Investigación Científica Binacional, realizados por Perú y Colombia, en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica, para que sea conocida por más actores y se tenga en cuenta para la toma de decisiones; estos trabajos representan una fuente primaria de información, en los cuales Colombia ha hecho una inversión considerable.

REFERENCIAS

- GUTIÉRREZ, F. *et ál.*, *Perfiles urbanos en la Amazonia colombiana: un enfoque para el desarrollo sostenible*, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, Bogotá, 2004.

- SINCHI- INADE, *Perspectivas para el Ordenamiento de la Pesca y la Acuicultura en el Área de Integración Fronteriza de Colombia y Perú*, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI), Bogotá, 2006.
- SORIA RUIZ, W. P. y ACOSTA MUÑOZ, L. E. *Lineamientos de caracterización de la zona de integración fronteriza Perú-Colombia*. Documento compatibilizado Documento Interno. SINCHI, Leticia, 2006.

“CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN LA AMAZONIA”

Paula Judith Rojas, Colciencias

El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - COLCIENCIAS tiene como misión liderar el diseño, orientación y ejecución de la política nacional para la investigación científica, tecnológica y de innovación, con el fin de contribuir al desarrollo económico y social del país (COLCIENCIAS, 2012). Gestiona y promueve el desarrollo de políticas y construcción de capacidades de ciencia, tecnología e innovación, que permitan crear las condiciones para el desarrollo productivo y social del país, sustentado en la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación (COLCIENCIAS, 2012).

Con el fin de lograr este objetivo, Colciencias ha generado varias estrategias para fortalecer, consolidar y articular el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, promoviendo la generación de nuevo conocimiento, la formación de recurso humano y la apropiación social del conocimiento (COLCIENCIAS, 2012). Aplica las estrategias e instrumentos para el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación en la Amazonia, con el fin de crear capacidades y competitividad en esta región y así, desarrollar actividades, proyectos y programas de investigación, desarrollo

tecnológico e innovación en los temas de la agenda estratégica de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Propone algunas acciones con el fin de lograr una mejor articulación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en la Amazonia y una cooperación más eficaz con los países miembro de la OTCA.

Con el propósito de lograr la misión, la gestión y la promoción del desarrollo de políticas y las construcción de capacidades en ciencia, tecnología e innovación en el país, COLCIENCIAS ha generado siete estrategias para fortalecer, consolidar y articular el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, promoviendo la generación de nuevo conocimiento, la formación de recurso humano y la apropiación social del conocimiento.

- Apoyo a la formación para la investigación, desarrollo tecnológico e innovación. Estrategia dirigida a la formación de investigadores a nivel de maestría y doctorado, de jóvenes investigadores; y al apoyo a tesis doctorales y pasantías postdoctorales (COLCIENCIAS, 2008).
- Consolidación de capacidades para Ciencia, Tecnología e Innovación. Estrategia relacionada con la consolidación de redes de investigación; el fortalecimiento de centros de investigación y desarrollo tecnológico; el apoyo a la creación de parques de ciencia y tecnología y ciudades región del conocimiento; el apoyo a la adquisición de equipos “robustos” de investigación; el apoyo a la adquisición y acceso a bibliografía especializada; la elaboración de agendas conjuntas de ciencia, tecnología e innovación entre Colciencias y los sectores público y privado; y el apoyo a la movilidad de investigadores (COLCIENCIAS, 2008).
- Transformación productiva mediante la incorporación de conocimiento. Estrategia dirigida al apoyo a las empresas para evaluación, negociación y apropiación de tecnología; el apoyo al desarrollo de clúster y otras formas de

aglomeraciones empresariales; al apoyo y consolidación de alianzas de entidades académicas, empresas y redes de innovación; al apoyo a certificación de laboratorios de universidades y centros de investigación y desarrollo tecnológico; y al apoyo a sectores de talla mundial (COLCIENCIAS, 2008).

- Consolidación de la institucionalidad en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Estrategia relacionada con la gestión de recursos financieros internacionales, públicos y privados; la vinculación del sector productivo, la sociedad civil y el estado en la investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación; y la creación de mecanismos en universidades públicas, para la vinculación de jóvenes destacados académicamente al programa de jóvenes investigadores (COLCIENCIAS, 2008).
- Fomento a la apropiación social de la ciencia, tecnología e innovación en la sociedad colombiana: Estrategia está dirigida al fomento a la divulgación de resultados de programas o proyectos de CT+I, a través de medios de comunicación escritos, audiovisuales y virtuales; al apoyo a realización de debates y foros públicos; y al fomento de proyectos y programas conjuntos entre academia o empresas con entidades dedicadas a la apropiación (COLCIENCIAS, 2008).
- Dimensión regional de ciencia, tecnología e innovación. Estrategia está relacionada con la gestión de integración de la estrategia de regionalización con el Sistema Nacional de Competitividad; el fomento a la capacitación de actores regionales; el fomento al diseño e implementación de políticas públicas territoriales; y el fomento de proyectos y programas de investigación e innovación interdepartamentales orientados al desarrollo regional (COLCIENCIAS, 2008).
- Dimensión internacional de ciencia, tecnología e innovación. Estrategia dirigida al aprovechamiento de fuentes y alianzas bilaterales y multilaterales; apoyo a la movilidad

internacional de investigadores e innovadores; aprovechamiento de la diáspora científica; cooperación con América Latina y el Caribe; y el Séptimo Programa Marco (COLCIENCIAS, 2008).

PROPUESTAS DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA

En la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica se abordan temas y subtemas prioritarios, que han sido consensuados con los países miembro de la OTCA.

- Conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables: bosques; recursos hídricos; gestión, monitoreo y control de especies de fauna y flora silvestre amenazadas por el comercio; áreas protegidas; uso sostenible de la biodiversidad y promoción del biocomercio; e investigación, tecnología e innovación en biodiversidad amazónica (OTCA, 2010).
- Asuntos indígenas: pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial; protección de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas y otras comunidades tribales; tierras y territorios indígenas y otras comunidades tribales; y nuevos temas (OTCA, 2010).
- Gestión del conocimiento e intercambio de informaciones.
- Gestión regional de salud: coordinación con otras iniciativas; vigilancia epidemiológica; salud ambiental; desarrollos de sistemas de salud; tecnologías para mejorar la eficiencia y eficacia de intervenciones en salud; determinantes de salud en la Amazonia; políticas de recursos humanos para la Amazonia; impulso, fortalecimiento y consolidación de la investigación en la Amazonia; y financiamiento de la agenda de salud (OTCA, 2010).
- Infraestructura y transporte: infraestructura de transporte; y navegación comercial.

- Turismo; sistematización de información turística en la Amazonia; creación de circuitos regionales integrados; desarrollo de turismo de base comunitaria ambientalmente sostenible/sustentable; fortalecimiento de la imagen turística de la Amazonia; propuesta para contar con un mecanismo de financiamiento regional de turismo.
- Fortalecimiento institucional, financiero y jurídico.
- Temas emergentes: cambio climático; desarrollo regional; y energía.

Considerando esos temas y subtemas de la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica y las estrategias descritas anteriormente, COLCIENCIAS propone algunas acciones para el desarrollo satisfactorio y eficaz de la ciencia, la tecnología y la innovación en la Amazonia.

- Participar activamente en proyectos y programas de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en áreas temáticas de la OTCA.
- Garantizar las alianzas estratégicas entre los sectores: académico, productivo, gobierno y sociedad civil, para el fortalecimiento y consolidación de la CT+I en la Amazonia.
- Crear, fortalecer y consolidar grupos y centros de investigación en la Amazonia.
- Fomentar y fortalecer la formación de recurso humano en la Amazonia, con el fin de crear capacidades y competitividad en la región.
- Cooperar con los países miembro de la OTCA para adelantar proyectos y programas de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en los temas de la agenda estratégica.
- Utilizar instrumentos disponibles de fomento a la investigación, desarrollo tecnológico e innovación (COLCIENCIAS, Sistema General de Regalías –SGR–, entre otros), para fortalecer la CT+I en la Amazonia.

- Participar en el fortalecimiento de recursos (humano, físico y financiero) para crear capacidades y mejorar la competitividad en la región.
- Aprovechar instrumentos y oportunidades para la investigación, desarrollo tecnológico e innovación en la Amazonia, como Colciencias, SGR y otras fuentes de financiación.
- Priorizar de temas de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en la Amazonia.
- Gestionar y promover las alianzas estratégicas entre los sectores: académico, productivo, gobierno y sociedad civil en la Amazonia.
- Involucrar a los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en la elaboración de los planes estratégicos de ciencia, tecnología e innovación que involucren temas de la OTCA.

REFERENCIAS

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (COLCIENCIAS), *“Colombia Construye y Siembra Futuro: Política Nacional de Fomento a la Investigación y la Innovación”*, Panamericana Formas e Impresos S. A., Bogotá, D. C., 2008.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (COLCIENCIAS), *Portal Web*, Bogotá, D. C., 2012, <http://www.colciencias.gov.co>.

ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA (OTCA), *Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica*. OTCA, Brasilia, 2010.

ESTRATEGIA PARA TRABAJAR EN LA AMAZONIA¹

Elcio Guimaraes, Director del Área de Investigación para América Latina y el Caribe del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT)

Detrás de la imagen mítica del manto verde homogéneo amazónico existe una diversidad geológica y natural tan impresionante, que se puede afirmar que no existe una sino muchas amazonas representadas en una variedad de paisajes únicos en el mundo. Esta cuenca representa un tercio de la superficie de América del Sur, e incluye nueve países que conforman la Amazonia extendida. En términos porcentuales, el 60% de Brasil, 75% de Perú y Bolivia, 36% de Colombia y 45% de Ecuador, es Amazonas. Surinam y Guyana Francesa son casi todas amazónicas, mientras que Guyana y Venezuela tienen porcentajes menores al 6% de su territorio.

Más de cien millones de hectáreas de este ecosistema han sido deforestadas, correspondientes al 16% de los bosques amazónicos. Con esta pérdida se han degradado importantes servicios ambientales, como la conservación de la biodiversidad, el almacenaje

¹ Estrategia preparada por el CIAT en colaboración con varios socios incluyendo CIPAV; Embrapa; Tropenbos International Colombia; Universidad Javeriana, E3-Ecology, Economy, and Ethics.

de CO₂, la regulación del clima regional y global, y la regulación del ciclo del agua. El mayor objetivo de esta deforestación ha sido la producción agrícola extensiva y de baja productividad, que en pocos años pierde su baja capacidad productiva. Esta forma ineficiente de uso de la tierra ha llevado a la degradación y/o abandono de más de treinta millones de hectáreas, y a la continua expansión de la frontera agrícola en detrimento de los bosques. Este contexto se exagera continuamente con los fenómenos climáticos, como han demostrado diversos estudios de vulnerabilidad al cambio climático en el Amazonas. Estos estudios también predicen la importancia de la conservación de paisajes de transición andino-amazónicos en donde las estrategias de mitigación y adaptación serán fundamentales.

El CIAT ha trabajado en la región amazónica por más de treinta años, contribuyendo al desarrollo de sistemas eco-eficientes de cultivos y ganadería, el mejoramiento de mercados para pequeños productores, el monitoreo y análisis de deforestación, e investigaciones dirigidas al entendimiento, mitigación, y adaptación a cambio climático. Estos desarrollos los ha logrado en colaboración con una fuerte red de sociedades, incluyendo las que han sido fortalecidas a través de la participación del CIAT en la Iniciativa Amazónica, un consorcio internacional compuesto por más de 30 instituciones nacionales, regionales e internacionales.

La presión por la conservación y uso sostenible del Amazonas demanda acción estratégica. El CIAT ha reconocido la importancia de pensar cuál debería ser su papel y su valor agregado para impulsar el desarrollo sostenible al estilo amazónico. En este contexto, los científicos del CIAT en colaboración con actores externos han formulado esta estrategia que encuadra sus esfuerzos conjuntos deseados para esta región.

La estrategia se enmarca en dos criterios generales: (i) entender la dinámica amazónica y monitorear los cambios ambientales, sociales y económicos de los diferentes paisajes Amazónicos, y con

ello vislumbrar escenarios futuros en el contexto del cambio climático (ii) trabajar en la parte del Amazonas más degradada, donde los bosques fueron reemplazados hace varios años y urgen modelos de intensificación del uso de la tierra con sistemas productivos eco-eficientes.

En el marco de la misión general del CIAT de impulsar la agricultura eco-eficiente para reducir la pobreza, el objetivo central del trabajo en el Amazonas es fomentar modelos de paisajes eco-eficientes. El CIAT ha decidido enfocar sus áreas de acción en la Amazonia en tres temas íntimamente ligados: i) monitoreo, ii) optimización de sistemas de uso de la tierra; y iii) mitigación y adaptación a cambio climático.

En primer lugar, con base a las herramientas geográficas de información ya desarrolladas, incluyendo Terra-I y el AI Viewer, se enfocará en apoyar a los países en el monitoreo a la Amazonia desde la perspectiva de cambio en el uso de la tierra y generación de indicadores económicos, ambientales y sociales que puedan, en su conjunto, aportar elementos para la toma de decisiones.

En segundo lugar, trabajar con mayor énfasis en las áreas degradadas, donde su experiencia de restauración de suelos y de intensificación sostenible puede tener un valor agregado. Para generar modelos de restauración y manejo intensivo y sostenible de áreas degradadas, el CIAT se enfocará en los agroecosistemas utilizando su experiencia en el manejo de cultivos, suelos, rotaciones cultivo-forrajes, acceso a mercados y análisis de impacto económico, para mejorar de forma integral la productividad de las fincas. A nivel de cultivo, el CIAT se enfocara prioritariamente en investigaciones de yuca, forrajes, arroz y frutas, dado que estos cultivos han sido predominantes en esa región y pueden aportar de manera definitiva a generar modelos intensivos que apoyen el modelo de conservación de la Amazonia.

Para el CIAT es fundamental mejorar el acceso a los mercados para generar, no solo fincas eco-eficientes, sino pobladores con una

mejora sustancial en la calidad de vida. Su estrategia continuará siendo la de involucrar, desde el inicio de sus investigaciones, a las comunidades en ejercicios participatorios e interactivos, donde se aprenda construyendo y se desarrollen opciones de mercado válidas. Los mercados los visualiza desde los cultivos y sus encadenamientos productivos hasta dar un valor agregado a la conservación de la Amazonia por medio del reconocimiento de los servicios ambientales que ésta presta.

En tercer lugar, impulsar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático con la estrategia más eficiente en la Amazonia, detener su deforestación. Por ello, opciones como REDD se han convertido en una de las más importantes para la región, con todas sus potencialidades y, a la vez, con sus riesgos de generar inequidades en la distribución de beneficios. En áreas ya deforestadas, el reto es mitigar el cambio climático en sistemas, por ejemplo de ganaderías extensivas, al convertirlas en sistemas intensivos y sostenibles agrosilvopastoriles. Las funciones hídricas de los ecosistemas, el soporte de la producción primaria —vía mantenimiento de la fertilidad química y la biodiversidad— pueden afectar, de un modo u otro, al clima.

Estas tres áreas de acción contarán con estrategias transversales de generación de información y capacitación. Para el CIAT es fundamental generar plataformas de acceso de información para la toma de decisiones informadas, a la vez que desarrolle estrategias de capacitación a diferentes niveles para impulsar estrategias de desarrollo acordes con los principios de eco-eficiencia y desarrollo sostenible.

Esto será posible en la medida en que pueda sumar acciones con los diferentes socios en la región amazónica. El CIAT trabajará con gobiernos y socios estratégicos en la región para asegurar que los resultados de investigación sobre paisajes eco-eficientes amazónicos tengan relevancia en la toma de decisiones políticas.

VI. COOPERACIÓN AMAZÓNICA

COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AMAZONIA COLOMBIANA

Sandra Bessudo, Directora Agencia Presidencial de Cooperación (APC),

Julia Gutiérrez de Piñeres, Directora de Coordinación Interinstitucional (APC),

Eduardo Guerrero Forero, Asesor de la Dirección de Coordinación Interinstitucional (APC),

Mónica Varona, Asesora de la Dirección de Demanda (APC),

Paola Lugari, Asesora de la Dirección de Oferta (APC),

Juan David Aristizabal, Enlace con Territorios Amazónicos (APC).

La Amazonia colombiana, con un área equivalente a 42.4 por ciento del territorio del país, enfrenta importantes desafíos para garantizar un desarrollo sostenible y socialmente inclusivo. Se trata de una región estratégica que requiere un enfoque de desarrollo adaptado a su particular contexto cultural y ambiental. Su baja participación en el producto interno bruto de la Nación, no refleja adecuadamente su valor en términos de diversidad biológica y los esenciales servicios ecosistémicos que prestan sus extensas áreas de bosque natural. En particular, merece atención su potencial asociado al recurso hídrico, los recursos genéticos y la adaptación / mitigación frente al cambio climático.

En el ámbito social, la región presenta una problemática caracterizada por índices de pobreza superiores al promedio nacional,

la inseguridad en la tenencia de la tierra, el acceso restringido a los servicios de salud y educación y la precariedad alimentaria. Al mismo tiempo es una región con una ancestral presencia de pueblos indígenas que constituyen parte fundamental de la diversidad cultural de la Nación, cuyos territorios son protegidos a través de la figura colectiva del resguardo.

Mediante reforma constitucional realizada en 2009, la Amazonia colombiana quedó incluida dentro de aquellas regiones del país que serán objeto de un régimen especial en lo económico, lo político, lo social y lo administrativo, con el objetivo de reducir los desequilibrios que frente a su desarrollo existen con el resto del país. Ello plantea la necesidad de profundizar los esfuerzos nacionales en esta región, complementados de forma armónica con el apoyo de la cooperación internacional.

El presente trabajo ofrece un panorama actual de la cooperación internacional enfocada en la Amazonia colombiana. Se plantea un ejercicio integral que examina la ayuda oficial al desarrollo, así como la cooperación Sur-Sur y otras modalidades de cooperación. Asimismo analiza las perspectivas de cooperación entre países amazónicos en el marco de organismos regionales como la OTCA y la Comunidad Andina. Además, a partir de un panorama amplio de la cooperación en la Amazonia, se identifican desafíos y oportunidades en la perspectiva del desarrollo sostenible de esta región, y se hacen algunas conclusiones con propuestas para articular los diferentes esfuerzos de cooperación.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA AMAZONIA COLOMBIANA

La cooperación internacional representa una herramienta de importancia estratégica para contribuir al desarrollo sostenible de la Amazonia colombiana. Por eso, resulta necesario promover la ar-

ticulación y alineación de las diversas iniciativas que se adelantan en esta extensa región del país.

ESTRATEGIA NACIONAL PARA A AMAZONIA COLOMBIANA

En este sentido, merece ser rescatado el trabajo de la Mesa para la Amazonia Colombiana, que logró, entre julio del 2009 y fines del 2010, concertar una “Estrategia nacional para la conservación y la sostenibilidad cultural, ambiental y económica de la Amazonia colombiana” (Acción Social y Minvivienda, 2010). Dicha Mesa funcionó como un espacio de diálogo, concertación y coordinación entre entidades del Estado colombiano, organizaciones de la sociedad civil y organismos de cooperación internacional, con la facilitación de la entonces Dirección de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Oficina de Asuntos Internacionales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

La Estrategia busca promover la acción integral de las entidades públicas, las autoridades indígenas, las organizaciones sociales, los organismos no gubernamentales y las agencias de cooperación en la Amazonia colombiana. En consecuencia, constituye una hoja de ruta para la cooperación internacional que apunta a la coordinación de esfuerzos y recursos bajo criterios de complementariedad, concurrencia y subsidiaridad.

Este enfoque de acción integral, se refleja igualmente en el marco de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional, ENCI 2012 – 2014 (APC, 2012). En la perspectiva de las prioridades de los territorios amazónicos, la misma enfatiza en las siguientes áreas de demanda y líneas temáticas.

- Igualdad de oportunidades para la prosperidad democrática
 - Reducción de la pobreza extrema.
 - Atención diferencial a grupos étnicos
 - Cultura

Crecimiento económico con equidad y competitividad

- Fortalecimiento de negocios inclusivos e iniciativas para población vulnerable.
- Fomento y apoyo a las prácticas productivas autóctonas de los grupos étnicos, en el marco del derecho colectivo al desarrollo propio.
- Fortalecimiento del diseño e implementación de la política nacional de pesca y acuicultura.
- Potenciación de producción local, complementariedad productiva y comercio en zonas de frontera.
- Fortalecimiento del turismo de naturaleza y cultural, y de las administraciones regionales para el desarrollo turístico.
- Cooperación técnica y financiera para el fortalecimiento del sector artesanal, como mecanismo de reactivación social.

Medio ambiente y desarrollo sostenible

- Aumento de la representatividad ecológica para los ecosistemas más vulnerables, como la Amazonia, en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).
- Gestión integral del recurso hídrico en la macrocuenca amazónica.
- Biocomercio sostenible.
- Implementación en la Amazonia de la estrategia REDD con cobeneficios y articulación efectiva con prioridades en cambio climático. Implementación del componente regional de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques (REDD+).
- Desarrollo de negocios verdes con criterios de sostenibilidad económica, social y ecológica, fortaleciendo las cadenas de valor y desarrollando los mercados locales, regionales y nacionales.
- Aplicación de nuevas fuentes de energía (investigación, nuevas tecnologías).

Buen gobierno

- Fortalecimiento institucional territorial.
- Participación ciudadana y capital social.
- Fortalecimiento de los territorios en su desarrollo económico local endógeno.
- Víctimas, reconciliación y derechos humanos
- Derechos humanos.

LA AMAZONIA COLOMBIANA EN EL SISTEMA NACIONAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Desde 2003, Colombia ha desarrollado un Sistema Nacional de Cooperación Internacional, impulsado inicialmente desde la entonces Dirección de Coordinación Internacional de Acción Social. El Sistema es el mecanismo de articulación de la cooperación pública y privada que recibe y otorga el país. Es el espacio por excelencia para la coordinación, consenso y articulación de todos los actores políticos, técnicos y reguladores de la cooperación internacional del país.

En el marco de este Sistema, la nueva Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, apoya la conformación y la consolidación de mecanismos de coordinación territoriales, sectoriales y temáticos. Y es tarea de tales mecanismos la construcción e implementación de agendas de trabajo en cooperación internacional.

En la actualidad, los territorios amazónicos cuentan con Comités Departamentales de Cooperación Internacional activos en Amazonas, Guaviare, Putumayo y Vaupés. En el caso de Caquetá y Vichada, los mecanismos de coordinación se encuentran en proceso de activación.

LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

Desde una perspectiva territorial, la cooperación internacional otorgada a la región amazónica colombiana durante el período 2008 – 2012, registra un total de trescientos diez proyectos con una inversión de US\$ 91.007.524. Los temas a los cuales ha ido dirigida esa ayuda se discriminan en la Tabla 1.

Tabla 1. Ayuda Oficial dirigida a la Amazonia colombiana, 2008 – Agosto 2012, por tema

Tema	Cooperación USD	No. Proyectos
Paz y Desarrollo Regional	24.879.660	9
Derechos Humanos	18.206.016	124
Desarrollo Social	16.941.878	75
Infraestructura	12.285.317	6
Medio Ambiente	10.572.637	10
Desarrollo Alternativo	7.874.542	66
Ciencia y Tecnología	103.055	1
Desarrollo Empresarial	50.052	6
Democracia	41.789	4
Justicia	35.842	6
Desmovilización y Reintegración	13.484	2
Modernización del Estado	3.252	1
Total General	91.007.524	310

Fuente: APC-Colombia, Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo – SIAOD

Como se puede ver, la mayor proporción de los recursos y proyectos se orientan a los siguientes temas: paz y desarrollo regional, derechos humanos, desarrollo social, infraestructura, medio ambiente y desarrollo alternativo. Más aún, se evidencia que en los últimos años, la agenda de la paz y los derechos humanos concentra el grueso de la cooperación en esta región.

Desde la perspectiva de los territorios, Caquetá y Putumayo, los departamentos amazónicos más poblados y afectados por el conflicto armado, han sido objeto de una mayor atención, seguidos de Guaviare y Amazonas. En contraste, los departamentos de Vaupés y Guainía han canalizado volúmenes comparativamente bajos de cooperación internacional (Tabla 2).

Tabla 2. Ayuda Oficial dirigida a la Amazonia colombiana, 2008 – agosto 2012, por departamento

Departamento	Cooperación USD	No. Proyectos
Caquetá	29.705.172	57
Putumayo	29.661.476	159
Guaviare	15.766.626	40
Amazonas	13.487.651	33
Vaupés	1.895.516	11
Guainía	491.083	10
Total General	91.007.524	310

Fuente: APC-Colombia, SIAOD

La cooperación de la Unión Europea enfocada a la paz y el desarrollo regional se ha concentrado principalmente en los departamentos de Caquetá y Guaviare. El tema de derechos humanos se ha dirigido principalmente a Caquetá, Putumayo y Guaviare, con presencia de varias fuentes. El desarrollo social ha sido objeto de mayor énfasis en Caquetá y Putumayo, y la infraestructura en Putumayo. La ayuda para el desarrollo alternativo que aporta USAID viene concentrándose en Caquetá y Putumayo. Y en este examen de tendencias, resulta sintomático que los proyectos de cooperación en temas ambientales tengan un mayor peso relativo en departamentos como Amazonas y Vaupés.

En términos de fuentes, en el periodo reseñado, la Ayuda Oficial al Desarrollo contempla una diversidad de cooperantes bilaterales y multilaterales, si bien los de mayor participación en términos de

recursos han sido la Unión Europea, Estados Unidos y los Países Bajos (Tabla 3). La Unión Europea ha sido el mayor cooperante, con aportes por unos treinta millones y medio de dólares, y sus prioridades han sido la paz y el desarrollo regional, medio ambiente y derechos humanos. Luego, Estados Unidos con una suma superior a los veinticuatro millones de dólares, destinados principalmente a la infraestructura, el desarrollo alternativo y el desarrollo social. Los Países Bajos han aportado recursos de cooperación del orden de catorce millones de dólares con foco en el desarrollo social y el medio ambiente.

Tabla 3. Ayuda Oficial dirigida a la Amazonia colombiana, 2008 – agosto 2012, por fuente

Tema	Cooperación USD	No. Proyectos
Unión Europea	30.586.532	21
Estados Unidos	24.796.784	131
Países Bajos	14.443.561	6
Programa Mundial de Alimentos	10.523.069	11
Finlandia	2.290.548	2
Canadá	2.120.624	3
ACNUR	2.062.684	104
Alemania	957.110	3
UNICEF	713.596	11
Banco Mundial	666.666	2
CAF	494.446	1
Japón	456.793	5
UE - ECHO	389.396	1
BID	317.050	2
España	94.400	2
OEA	90.872	2
UNESCO	3.393	3
Total General	91.007.524	310

Fuente: APC-Colombia, SIAOD

COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL ÁMBITO AMAZÓNICO

Colombia participa activamente en numerosos ejercicios de cooperación Sur – Sur, a diferentes escalas: regional, subregional y binacional. A través de tales ejercicios, establece variados vínculos e intercambios con aquellos países con los cuales comparte el ámbito amazónico.

Entre los instrumentos bilaterales de mayor relevancia se encuentran las Comisiones Mixtas, en cuyo marco se tramitan solicitudes de cooperación que rescatan las buenas prácticas propias de cada país. En el caso de los países amazónicos, Colombia adelanta Comisiones Mixtas con Brasil, Perú, Ecuador y Bolivia.

En la Comisión Mixta con Brasil fueron incluidos en 2011 los siguientes proyectos:

- Implementación de un programa de aprovechamiento de material reciclable, ejecutado entre la Alcaldía de Leticia y las alcaldías de Tabatinga y Curitiba.
- Diagnostico del eje Apaporis – Tabatinga, intervienen el Ministerio de Turismo, Industria y Comercio de Colombia y de Turismo de Brasil.
- Intercambio de experiencias en programas turísticos, intervienen el Ministerio de Turismo, Industria y Comercio de Colombia y de Turismo de Brasil.

En el caso de la Comisión Mixta con Perú, se encuentran en construcción algunas propuestas de alcance amazónico que serán consideradas en la próxima reunión prevista para finales de 2012. Con Ecuador, cuya última reunión se realizó en Agosto de 2012, no fueron considerados proyectos de ámbito amazónico, pero existe el espacio y el interés mutuo para hacerlo en el futuro.

Por otro lado, se cuenta también con las Comisiones de Vecindad e Integración, las cuales constituyen otro promisorio mecanismo para fortalecer la cooperación bilateral de Colombia con vecinos amazónicos.

Con Brasil, por ejemplo, la Comisión de Vecindad e Integración ha promovido iniciativas en temas como desarrollo social en la frontera (eg. enseñanza de idiomas e intercambio académico – científico, escuelas técnicas binacionales de formación, territorios etnoeducativos, salud, pesca) y derechos humanos (intercambio de información, derechos del niño y el adolescente).

PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN ENTRE PAÍSES AMAZÓNICOS

Los países amazónicos cuentan con la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica como foro privilegiado de cooperación, intercambio, conocimiento y proyección conjunta.

Además, otros organismos regionales ofrecen espacios para la cooperación y para la articulación de esfuerzos orientados al desarrollo sostenible de la Amazonia. Es el caso de la Comunidad Andina, cuya “Agenda Ambiental Andina 2012-2016” prioriza la Amazonia Andina e incluye acciones como la implementación del Programa de Biodiversidad para la Región Amazónica de los países andinos (BIOCAN), y el desarrollo de proyectos y la sistematización de lecciones aprendidas que contribuyan a la gestión integrada del recurso hídrico en la cuenca amazónica.

La OTCA estimula la cooperación internacional no solamente entre los países miembro sino también entre estos y otras naciones, además de los organismos internacionales (OTCA, 2004). En general, las acciones promovidas por la OTCA forman parte de iniciativas de alcance regional panamazónico, acordadas desde el nivel central, no siempre articuladas a los procesos territoriales de planeación. La participación de los Gobiernos departamentales y municipales ha tenido un carácter circunstancial, asociado a espacios y eventos temáticos puntuales.

En Colombia, las entidades de orden nacional que han tenido una mayor interacción con la OTCA son el Ministerio de Relaciones

Exteriores, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, COLCIENCIAS, Corpoamazonia y el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI). Dichas entidades, en su condición de principales interlocutores de dicho organismo regional, tienen el desafío de canalizar las acciones de cooperación hacia los niveles departamentales y municipales.

Como referencia del tipo de acciones que OTCA adelanta en coordinación con el gobierno colombiano, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y otras entidades del Sistema Nacional Ambiental vale la pena enumerar proyectos e iniciativas que se enmarcan en su Plan Estratégico 2004-2012 (OTCA, 2004)

- Monitoreo de la deforestación y de los cambios de uso de la tierra en el bosque panamazónico.
- Manejo integrado y sostenible de los recursos hídricos transfronterizos de la cuenca del río Amazonas considerando la variabilidad climática y el cambio climático (Proyecto GEF Amazonas).
- Proyecto Amazonas: acción regional en el área de recursos hídricos.
- Armonización de los criterios e indicadores de manejo forestal sostenible, para la ordenación sostenible de los bosques naturales.
- Permisos electrónicos para las especies Cites.

La nueva Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica de la OTCA (OTCA, 2010), aprobada en la X reunión de Ministros de Relaciones exteriores del TCA (Lima, Noviembre 2010), ofrece un marco para la acción común de los países amazónicos, con un horizonte de ocho años para su implementación.

El mandato de los Jefes de Estado de los países miembro de la OTCA con respecto a la cooperación regional apunta a *“La construcción de una visión integral de cooperación regional amazónica, que incorpore las dimensiones económica, ambiental, salud, pueblos*

indígenas y tribales, educación, ciencia y tecnología, recursos hídricos, infraestructura, navegación comercial y su facilitación, turismo y comunicaciones, a fin de promover el desarrollo armónico y sustentable de los respectivos espacios amazónicos” (OTCA, 2009).

Más aún, en concordancia con la misma declaración de los Jefes de Estado de Manaus 2009, la acción de la OTCA se ha de regir por los principios de reducción de las asimetrías regionales y de adopción de alternativas económicas complementarias y solidarias para el aprovechamiento sostenible y racional de la biodiversidad y otros recursos amazónicos, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población local y promover el desarrollo local y el crecimiento económico (OTCA, 2009).

Es evidente la necesidad de propiciar acciones de cooperación que promuevan la articulación entre las escalas local, nacional y regional. Es un asunto de voluntad política e institucional que encuentra sustento en las declaraciones y en la Agenda Estratégica de la OTCA. De hecho esta última contempla la posibilidad que la Secretaría Permanente reciba solicitudes de cooperación de instancias subnacionales, sean estas gubernamentales o no gubernamentales, las cuales deberá remitir a conocimiento y decisión de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores para el correspondiente aval (OTCA, 2010). En esta perspectiva, las Comisiones Nacionales Permanentes son las instancias llamadas a articular iniciativas subnacionales y nacionales en el marco de la Agenda Estratégica, en coordinación con la Secretaría Permanente.

En materia de cooperación regional para la sostenibilidad de la cuenca amazónica, el Informe sobre “Perspectivas del medio ambiente en la Amazonia - Geo Amazonia, producido por el PNUMA y la OTCA (PNUMA y OTCA, 2009) propone entre otras líneas de acción:

- construir una visión ambiental amazónica integrada y definir el papel de la región para el desarrollo nacional,
- diseñar e implementar estrategias regionales que permitan el aprovechamiento sostenible del ecosistema amazónico.

En la pasada Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible Rio+20 la comunidad internacional reafirmó el compromiso de fortalecer la cooperación internacional para hacer frente a los persistentes problemas relacionados con el desarrollo sostenible para todos, en particular en los países en desarrollo (ONU, 2012).

En esta Conferencia se reconoció que la estructura de la ayuda ha cambiado significativamente y que actualmente contamos con una diversidad de modalidades de cooperación internacional, así como el surgimiento de nuevos proveedores de ayuda y enfoques de asociación innovadores.

Se destacó igualmente la Cooperación Sur – Sur como una expresión de solidaridad y cooperación entre países, basada en experiencias y objetivos comunes. No obstante, también se reconoció que la cooperación Sur-Sur complementa, pero no sustituye, la cooperación Norte-Sur. De forma explícita, igualmente, se hizo una exaltación de la función que ejercen los países en desarrollo de ingresos medianos como proveedores y destinatarios de la cooperación para el desarrollo.

Uno de los resultados más promisorios de Rio+20 fue la aprobación de una iniciativa sobre los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible. En este sentido se acordó establecer un proceso intergubernamental inclusivo y transparente con el fin de formular objetivos mundiales de desarrollo sostenible que deberán ser convenidos por la Asamblea General de Naciones Unidas.

En suma, en este contexto internacional y regional, resulta evidente la necesidad de articular acciones de cooperación para un desarrollo sostenible de la Amazonia. Esto supone alinear los lineamientos de Rio+20 con la Agenda de la OTCA y, en el caso de los países andino amazónicos, con la Agenda Ambiental Andina y el Programa BIOCAN. Y a su vez, en cada país, tal articulación deberá abarcar los planes nacionales de desarrollo, así como los planes territoriales y locales.

Es el caso en Colombia, donde se viene avanzando hacia una visión de desarrollo amazónico integral y sostenible, bajo un régimen especial, impulsado por la propia Constitución política, que ha de articular los Planes Nacionales de Desarrollo con los planes sectoriales y todos ellos con los planes de desarrollo de departamentos y municipios amazónicos, así como con los planes de vida de los pueblos indígenas.

Frente a este panorama, la cooperación internacional, con todas sus modalidades, está llamada a continuar brindando apoyo a acciones prioritarias y estratégicas que complementen los esfuerzos nacionales.

CONCLUSIONES

A manera de conclusiones, estas recomendaciones están dirigidas a los actores de la cooperación internacional, a los organismos regionales como OTCA y CAN, así como a las instancias nacionales y territoriales que promueven el desarrollo sostenible de la Amazonia. Las mismas se hacen desde la perspectiva del desarrollo integral y sostenible de la Amazonia colombiana en un marco de integración regional panamazónica.

- Canalizar más recursos de cooperación hacia la Amazonia, con un criterio integral y de sostenibilidad, en beneficio de esa estratégica región y del desarrollo de cada país amazónico.
- Intensificar acciones de cooperación Sur – Sur enfocadas a la Amazonia que aprovechen diferentes modalidades regionales, subregionales y bilaterales.
- Promover los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el ámbito amazónico.

- Involucrar a todos los departamentos amazónicos en proyectos sinérgicos de cooperación orientados a temas ambientales.
- Apoyar una mayor participación de los gobiernos locales en los procesos de cooperación panamazónica promovidos por la OTCA y por la CAN.
- Incentivar la participación de la sociedad civil amazónica e impulsar iniciativas apoyadas en la cooperación internacional, que apunten a mejorar el bienestar de las poblaciones locales.
- Fortalecer el papel de la Comisión Nacional Permanente de la OTCA como espacio de articulación entre iniciativas de cooperación surgidas desde los ámbitos local y subnacional con aquellas gestionadas en los ámbitos nacional y panamazónico. En el caso colombiano, se recomienda que dicha Comisión establezca interacción con los mecanismos territoriales de coordinación de la cooperación internacional en los departamentos amazónicos, promovidos por APC-Colombia.

REFERENCIAS

- ACCIÓN SOCIAL y MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, *Estrategia Nacional para la Conservación y la Sostenibilidad Cultural, Ambiental y Económica de la Amazonia Colombiana*, Bogotá, 2010.
- AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA (APC-COLOMBIA), *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014*, APC, Bogotá, 2012.
- COMUNIDAD ANDINA. *Agenda Ambiental Andina 2012-2016*. Documento SG/dt 443/Rev. 4, aprobado por el Consejo Andino de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo

Sostenible en su VI Reunión Ordinaria, de 10 de abril de 2012. Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 2012.

CASTAÑEDA, D., *Cooperación Internacional y la Amazonia Colombiana*. Documento de consultoría para el proyecto Amazonia Posible y Sostenible, CEPAL y Patrimonio Natural – Fondo para la Biodiversidad y las Áreas Protegidas, cofinanciado por Gordon and Betty Moore Foundation, Bogotá, 2012.

NACIONES UNIDAS. “*Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible*” – Documento Final, ONU, Río de Janeiro, 2012.

OTCA, *Plan Estratégico 2004 – 201*,. Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), Brasilia, 2004.

OTCA. *Declaración de los Jefes de Estado sobre la Organización*, Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), Manaus, 2009.

OTCA. *Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica* – Aprobada en la X Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del TCA, Noviembre 2010, Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), Brasilia, 2010.

PNUMA y OTCA, *Perspectivas del Medio Ambiente en la Amazonia – Geo Amazonia*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma), Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Ciudad de Panamá, Brasilia, Lima, 2009.

LA AMAZONIA Y LA COOPERACIÓN ALEMANA

Horst Steigler, Programa Regional Amazonia – BMZ-DGIS-GIZ- OTCA

Mis agradecimientos al Ministerio de Relaciones Exteriores, especialmente a la Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo, y a la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica por la iniciativa de organizar este seminario Nacional en Colombia para conversar con todos los sectores del país sobre los desafíos y oportunidades que ofrece la región amazónica.

Ya se han presentado muchas informaciones sobre la situación de la región amazónica, tanto sobre las dimensiones de la destrucción como sobre el enorme potencial que dispone esta parte del territorio colombiano que abarca más del 42% de la superficie, pero donde apenas vive el 3% de la población.

EL NUEVO DESCUBRIMIENTO DE LA AMAZONIA

Por un lado se puede ver a la Amazonia como un obstáculo para el progreso y como una región impenetrable y atrasada (una especie de “patio trasero”), y se podría lamentar la falta de infraestructu-

ra, la falta de fuentes de trabajo, el bajo nivel de educación, el poco aporte al Producto Bruto Interno (PIB), etc.

O se puede ver la Amazonia como un tesoro de categoría universal que tiene un potencial todavía no dimensionado para el país, pero que poco o poco está perdiendo su riqueza en forma incontrolada sin beneficio para el país y sus habitantes. Hace no muy pocos años atrás casi nadie se preocupaba del estado de la Amazonia; el interés público en ella es reciente como se manifiesta en el número de publicaciones por ejemplo: hace veinte años el número de publicaciones sobre la región no alcanzaba 200 títulos al año (y de los cuales el 95% eran en inglés), pero hoy en día esta cifra ya es diez veces mayor (y con mayor porcentaje en español y portugués). Además en las Conferencias Internacionales se cita permanentemente a la región –es como si se tratara de un nuevo descubrimiento de la Amazonia.

LA PÉRDIDA DE LOS RECURSOS

¿Por qué tanto interés en la Amazonia ahora? Todos los estudios nos indican que la Amazonia tiene una influencia enorme sobre cambios climáticos y la biodiversidad en este planeta. Hay un creciente interés universal en los cambios climáticos y por lo tanto una mayor sensibilidad en todos estos aspectos que afectan en forma negativa al clima, las especies y la flora. Últimamente hay signos y evidencias que el sistema está fallando:

- las emisiones de gases de efecto invernadero están aumentando,
- el bosque tropical amazónico está perdiendo constantemente su tamaño por la deforestación, el avance de la frontera agrícola y ganadera;
- las sequías e inundaciones se alternan en formas extremas y ponen en peligro a la población, Colombia ha tenido lamentables experiencias en los últimos años;
- los pueblos indígenas están perdiendo su espacio de vida etc.

Al mirar los cambios en la Amazonia en los últimos treinta años respecto a la cobertura forestal, la extensión de las carreteras que hacen camino hacia lo interior, las cantidad de proyectos hidroeléctricos, el número de concesiones para la explotación de minas, la extensión de la ganadería y de la agricultura extensiva etc. uno se da cuenta de la velocidad enorme de transformación que está viviendo la región. Ya se han presentado descripciones bien concretas y cifras impactantes de este desarrollo, así que no hace falta que cite nuevamente datos al respecto. Quiero decir que estas transformaciones no pasan desapercibidas, ni en Colombia ni en Alemania.

COOPERACIÓN ALEMANA

Para el Gobierno de Alemania la importancia del Medio Ambiente en general, incluyendo la gestión forestal sustentable y la conservación de la biodiversidad han sido elementos claves en su cooperación durante los últimos años. Para mencionar solamente cifras de los últimos años: para el período 2009-2012 el gobierno alemán puso a disposición 500 millones de EUR en programas de cooperación para la protección de los bosques tropicales y otros sistemas ecológicos, y a partir de 2013 el gobierno alemán va a poner 500 millones de EUR cada año para estos temas.

Respecto a la colocación de estos recursos, América Latina es la región más importante: el 50% de los recursos de la cooperación alemana en estos temas están destinados para los países de la región.

Me parece oportuno presentarles ahora algunos aspectos del diagnóstico del Gobierno Alemán sobre la región en forma de afirmaciones (llamados “desafíos”) y que tienen una relación directa con la situación en la región amazónica.

- A pesar del crecimiento económico en América Latina y el Caribe, la región es aquella con las desigualdades más grandes de ingresos y patrimonio en la población.
- La democracia está presente en los países de la región, pero su aceptación en la población es bien limitada debido a deficiencias del Estado de Derecho y la exclusión de partes de la población en el desarrollo del país.
- Aunque exista una estabilidad externa (es decir la ausencia de conflictos armados entre países), hay un gran riesgo para la estabilidad interna de los países, debido en parte al nivel de violencia en las sociedades.
- Todavía hay violación de los Derechos Humanos, hay discriminación etc.
- Grupos vulnerables, especialmente mujeres y miembros de grupos indígenas no pueden ejercer sus derechos de autodeterminación por falta de participación en el desarrollo del país.

El foco de la cooperación alemana entonces se concentra en tres grandes bloques que están relacionados entre sí: buena gobernanza (Good Governance); clima y protección de recursos, y desarrollo económico sustentable.

El principio determinante para la cooperación alemana es el “desarrollo sustentable”, es decir promover un desarrollo económico que ofrece oportunidades para todos, usando los recursos de tal forma que las generaciones siguientes los pueden disfrutar. Lograr un desarrollo sostenible requiere un proceso permanente de negociación y diálogos entre diferentes actores con intereses divergentes. Fomentar la creación de condiciones para que se den estos diálogos y negociaciones es nuestro gran reto como Agencia de Cooperación. Nos entendemos como Agencia de Desarrollo Sustentable.

COOPERACIÓN ALEMANA EN LA AMAZONIA

Con excepción de los países Venezuela y Surinam la cooperación alemana está presente en todos los países amazónicos con algunos programas de cooperación. Hay un sinnúmero de proyectos que se están realizando en cooperación con los gobiernos correspondientes. A nivel regional el Gobierno Alemán está colaborando desde 2003 con la OTCA. En 2006 la cooperación holandesa se ha agregado a esta cooperación. Es decir desde casi diez años la cooperación alemana a través del Programa Regional Amazonia (PRA), está prestando sus servicios de asesoría técnica y financiera para la organización regional de los países miembro de la OTCA. El mejor testimonio sobre las contribuciones y aportes de esta cooperación alemana-holandesa con la OTCA nos podría dar el Embajador Mauricio Dorfler, en su función de Secretario Ejecutivo de la Secretaría Permanente de la OTCA, quien moderador el panel sobre cooperación, en el seminario colombiano.

¿Por qué el interés en la OTCA? Porque la misión y función de la OTCA es *“ser un foro permanente de cooperación, intercambio y conocimiento, orientado por el principio de reducción de asimetrías regionales entre los países miembro: coadyuva en los procesos nacionales de progreso económico-social permitiendo una paulatina incorporación de estos territorios a las respectivas economías nacionales; promueve la adopción de acciones de cooperación regional que resulta en la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la Amazonia; actúa bajo el principio del desarrollo sostenible y modos de vida sustentable, en armonía con la naturaleza y el ambiente y toma en consideración la normativa interna de los países miembro”*.

Si se acuerdan de los principios de la cooperación alemana va a encontrar fácilmente aspectos y metas que se comparten entre la OTCA y la cooperación alemana-holandesa.

Con el apoyo de la cooperación del Programa Regional Amazonia, la OTCA ha podido organizar más de veinte encuentros

regionales cada año para que los técnicos de los diferentes Ministerios pueden intercambiar sus conocimientos y experiencias y de esta forma practicar una cooperación Sur-Sur, sin necesidad de tener que inventar la rueda en cada país de nuevo. Para darles algunos ejemplos de la cooperación del Programa Regional Amazonia con la OTCA, enumero aquí algunos resultados concretos.

- En Colombia fueron desarrollados dos proyectos pilotos: uno en el departamento del Putumayo para generar alternativas a la ganadería extensiva para los campesinos (de la organización ECOLAC) y en el departamento Vaupés con el Instituto SINCHI para generar una cadena de valor de productos cosméticos con comunidades indígenas.
- Entre Colombia, Ecuador y Perú se está apoyando un proyecto tri-nacional desde hace más de dos años en la gestión ambiental común de las áreas protegidas de La Paya-Colombia, Cuyabeno-Ecuador y Gueppi-Perú.
- A nivel regional está funcionando un proyecto de monitoreo de la deforestación y uso de tierra que hace compatible los datos sobre las transformaciones del bosque tropical en la región entre los países, para lo cual se implementan salas de observación. En caso de Colombia la entidad ejecutora es el Instituto SINCHI.
- Para detener la venta ilegal de especias de flora y fauna que ya están en peligro de extinción (según la Convención de Cites) se inició un proyecto regional sobre los permisos electrónicos para la exportación, llamado sistema e-permits, con el cual se puede armonizar los sistemas entre países vecinos, evitando la falsificación de documentos.
- Para generar un debate a nivel nacional entre los diferentes sectores de la Sociedad Civil y el gobierno sobre la importancia de la parte amazónica para el desarrollo nacional, estamos apoyando a los países miembro de OTCA en la implementación de seminarios nacionales como este

aquí en Bogotá. La semana pasada hubo un seminario nacional con la misma temática en Bolivia y en octubre habrá uno en Ecuador, después en Guyana etc. El próximo año los representantes de estos seminarios se juntarán en Bolivia para discutir a nivel regional, que consecuencias y acciones hay que sacar de esta experiencia. Estos diálogos son para nosotros aportes en la construcción de una buena gobernanza, la que es fundamental para la protección y el uso sostenible de los recursos naturales de la región y al clima.

CONFERENCIAS INTERNACIONALES PARA LA SUSTENTABILIDAD NACIONAL

Con la globalización de los mercados y la internacionalización de las relaciones entre los países crece el interés público en las Convenciones Internacionales entre los países para regular aquellos bienes que son de todos y no conocen fronteras pero que están en peligro de fallar universalmente como nuestro sistema climático. Algunos temas no se pueden resolver a nivel nacional y requieren la colaboración de todos a nivel regional e internacional.

Y para no quedarnos exclusivamente en la temática de medio ambiente y el cambio climático quiero mencionar finalmente que el Gobierno de Alemania tiene como meta principal la superación de la pobreza. Mientras más de un tercio o a veces la mitad de la población de la región vive en condiciones de miseria, especialmente en la región de la Amazonia, hay que combinar la protección del medio ambiente con una mejora directa y palpable para las familias que viven en este espacio único en el mundo.

Esperamos que este diálogo sea un aporte para todos nosotros para alcanzar estas metas en un trabajo conjunto.

REFERENCIAS

- “Agenda Estratégica de la Cooperación Amazónica de la OTCA” Disponible en: <http://www.otca.info>
- ALIANZAS PARA LA SOSTENIBILIDAD, *Transformaciones en la Amazonia colombiana*, Fundación Alisios, Bogotá, 2011.
- Biodiversität* – BMZ-GIZ
- Biodiversity in German Development Cooperation 2010*, Eschborn, 2010.
- CEPAL, *Cambio Climático y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2009.
- Deutsche Entwicklungspolitik in Lateinamerika und der Karibik – Regionalkonzept des BMZ zur entwicklungspolitischen Konkretisierung des Lateinamerikakonzepts der Bundesregierung, Sept. 2011, http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier311_11_2011.pdf
- DOUROJEANNI, M., *Amazonia Peruana en 2021*, SPDA, Lima, 2010.
- Leveraging Opportunities for Sustaining Growth: IDB Biodiversity Platform for Latin America and the Caribbean, 2012.
- PNUMA-OTCA, *GEO-Amazonia: Perspectivas del Medio Ambiente en la Amazonia*, Pnuma-OTCA, 2009.

COOPERACIÓN HOLANDESA A LA AMAZONIA

Harmaln Idema, Jefe de Cooperación, Embajada del Reino de los Países Bajos

Tengo dos mensajes. Primero, la Amazonia, un bien global, responsabilidad compartida, cooperación internacional. Segundo, no hay soluciones únicas.

UN BIEN GLOBAL, RESPONSABILIDAD COMPARTIDA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

- La Amazonia tiene una importancia global. La extensión más grande de selva tropical en el mundo y “stock” de carbón, 28% de agua dulce en la tierra se encuentra allí y la reserva de biodiversidad por lejos más grande del mundo
- Es un área de tremenda importancia única en el mundo.
- La Amazonia no es solamente bosque. La Amazonia también es gente y desarrollo; 80% de la exportación de carne a Brasil es producido en la región amazónica, igual que la producción cada vez más importante de soya, energía hídrica y metales preciosos.

- La selva amazónica está siendo deforestada. La deforestación contribuye alrededor de un 20% a la emisión de CO₂ a nivel mundial. Con Indonesia la Amazonia es responsable de 55% de las emisiones de CO₂ por cuenta de la deforestación tropical.

He ahí la primera razón por la que el Amazonas es un bien global.

Adicional, la Amazonia es clave para el clima regional. La deforestación afecta no solo los patrones hídricos de la zona andina de Colombia, sino también probablemente los patrones hídricos en países como Argentina y Estados Unidos. ¡La deforestación de la Amazonia puede significar que en el futuro cercano los ocho millones de bogotanos van a sufrir escasez de agua!

La segunda razón por la que la Amazonia es un bien global. La biodiversidad de la selva y el conocimiento tradicional de las culturas regionales, los más grandes en el mundo. Y la mayoría no los conocemos. Es la tercera razón por la que la Amazonia es un bien global.

El mercado internacional demanda la producción de soya, de carne, de madera, de metales preciosos, de petróleo, de energía; producidos en la Amazonia. ¿Cuántos de estos productos no entran a Europa por el puerto de Rotterdam? Es la cuarta razón por la que la Amazonia es un bien global.

Los diferentes países miembro de la región amazónica han hecho sus esfuerzos en su parte nacional de la Amazonia. Pero muchos problemas no son nacionales y requieren soluciones regionales. Es la quinta razón por la que la Amazonia es un bien global.

Nada de eso es nuevo para ustedes y menos para mis colegas de la mesa de cooperación en el seminario. ¿Por qué lo repiten? Porque es importante que lo tengamos claro, que estamos hablando de un bien común global. Para que seamos conscientes que lo mejor para todos es que podamos salvar este bien común. Que nuestras decisiones están alineadas sobre esta firme decisión.

De ahí el por qué de la cooperación internacional.

- La cooperación internacional como solución a retos globales y regionales. La cooperación internacional que, sin embargo, no se da en una única solución.
- Voy a pasar con ustedes algunas diferentes formas de cooperación internacional. No en una forma gratuita, al mismo tiempo les cuento cómo Holanda ha tomado su responsabilidad, toma su responsabilidad y tomará su responsabilidad.

La gobernanza como comienzo de la solución. Sin gobernanza y presencia del Estado no hay desarrollo sostenible posible. Gobernanza define las reglas del juego. Reglas que definan qué tanto valorizamos los bosques amazónicos como bienes públicos y comunes y cómo queremos que nuestras economías respeten estos valores mientras que están generando bienestar para las poblaciones de los países amazónicos.

Allí está el tema de la OTCA, la razón por la que se realizó el seminario. La OTCA es única en el mundo siendo que es un fórum regional basado en un ecosistema, de Estados con un mandato político fuerte y “member driven” con un principal objetivo de promover el desarrollo sostenible de la región. La agenda estratégica de la OTCA 2010-2018 ha sido un logro clave para que cada vez más sea vista como una organización intergubernamental geoestratégica para sus Estados miembros y un instrumento efectivo de diálogo y de coordinación de posiciones en las foros multilaterales. Río+20 ha mostrado eso igual que la COP de Biodiversidad en Nagoya.

Holanda (junto con Alemania) ha iniciado el apoyo a la OTCA en 2006 por un total de 10 millones de euros y lo sigue haciendo hasta al 2017 por un monto de 4.8 millones de euros. De nuevo, la importancia de una organización propia de la OTCA para lograr resultados que beneficien a los estados miembros –los países amazónicos–, es enorme. Por eso el apoyo de los Países Bajos a la OTCA

está enfocado más que todo a eso; no tanto a la ejecución de programas y proyectos propios de la cooperación holandesa, sino a fortalecer la gobernanza propia de los Estados en la región.

¿Puedo darles un ejemplo de qué se puede lograr con cooperación regional?: La Estructura Principal Ecológica Europea ha logrado que los diferentes países coordinen y se comprometan a conectar los grandes ecosistemas, conservando así y aumentando la cantidad de naturaleza y biodiversidad en el continente.

Holanda con éxito ha apoyado Parques Nacionales en Colombia por muchos años. Mi colega en el panel del seminario, Rodrigo Botero, les puede contar mucho más sobre eso. También gracias a este apoyo Colombia no tiene parques de papel sino parques de verdad, manejados por la gente y con las comunidades indígenas y conectados con el paisaje y con actividades económicas de la población. Que la OTCA esté facilitando la coordinación de una estrategia regional de áreas protegidas, la muestra como algo factible al nivel regional.

VOLVER EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AMAZONIA UN NEGOCIO; LA ECONOMÍA COMO SOLUCIÓN

Aunque el interés de los donantes en relación con la Amazonia por mucho tiempo ha sido “verde”, es realista que la agenda haya sido completamente enfocada al desarrollo sostenible. Se trata del balance entre “planet, people and profit”. Sin embargo, si se escoge el camino del desarrollo tradicional puede significar la destrucción de las selvas Amazónicas. Tenemos que poner los incentivos bien para que la conservación de los ecosistemas rinda más que la explotación extractiva de corto plazo.

¿Es la muy llamada Economía Verde, de repente una solución? Sí pero solamente cuando no siga siendo más barato ir por el lado de beneficios inmediatos y extractivos. Algo que se puede acordar como países amazónicos. Así en esta forma, se puede lograr que

hacer un buen negocio basado en la biodiversidad de la Amazonia, sea el mejor negocio posible en todo sentido.

Los mercados internacionales son aquí de gran importancia. Holanda como puerto a Europa, puede jugar un papel a través del apoyo a las cadenas de valor sostenible. Al nivel global tenemos experiencia en comercio justo, madera certificada, la mesa redonda de soya sostenible etcétera. En Colombia ya tenemos la experiencia exitosa de promover con el sector privado y público, la cooperación de cadenas de productos como café, banano y flores.

Los mercados europeos están realmente pidiendo más productos generados en una forma sostenible. Y las empresas reaccionan a eso.

En el tema de transporte fluvial, la experiencia holandesa también podría ser de utilidad para disminuir los costos de transporte y hacer más viable que los productos de la selva puedan llegar a los mercados regionales.

En septiembre de 2012 celebramos con el Gobernador del departamento de Amazonas, en Leticia, una reunión con el sector privado, los institutos de investigación y las comunidades, para organizar cadenas de valor en productos no maderables. Son aún incipientes, pero prometedoras.

¿Y los famosos mercados de carbón? ¿Es realmente la selva amazónica un bien global? ¿No será más fácil pagar por eso?

REDD y los mercados de carbono no son nada mágico, por sí solos no pueden solucionar los problemas. Los instrumentos tradicionales de gobernanza siguen siendo de gran importancia. Es justamente la mezcla de instrumentos, lo que hace a una política exitosa. Los sistemas de REDD podrían ayudar a financiar el desarrollo sostenible de las comunidades que hasta ahora han sido marginadas. Sin embargo y de nuevo, REDD no es algo milagroso. Los incentivos de REDD como instrumento de mercado, no son suficientes para compensar el costo de oportunidad en todos los casos. Menos en comparación con megaproyectos de desarrollo

como la minería y menos con los precios de carbón tan bajos como es ahora la situación en los mercados.

En este sentido, la Unión Europea se ha mostrado siempre a favor de mercados internacionales de carbono y de restricciones serias que hacen que estos mercados funcionen. Las medidas frente al sector aéreo son un ejemplo en este sentido. Sin embargo, es importante que haya voluntad política para la implementación de estas políticas a nivel mundial. Ahí de nuevo la importancia de actores regionales como la OTCA con sus Estados miembros, para hacer escuchar su voz.

Sugerencias. Invertir en el fortalecimiento de la OTCA misma, para que sea un foro eficiente de diálogo, que beneficie a los Estados miembros y que mejore el posicionamiento de la región. Buscar una escala de instrumentos y soluciones para hacer su política efectiva. Apuntar a los mercados internacionales que están enfocados en la sostenibilidad; y basados en alimentos, biodiversidad y biomasa.

COOPERACIÓN DE ESTADOS UNIDOS EN LA REGIÓN ANDINO-AMAZÓNICA

Rodrigo Botero, Coordinador Técnico Proyecto Departamento del Interior Estados Unidos, en el marco de la Iniciativa de Conservación Andino-amazónica

El Departamento del Interior de Estados Unidos (DOI-ITAP), viene implementando acciones en Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia, en el marco del proyecto “Iniciativa de la conservación andino amazónica” de USAID. En este marco, el DOI ha priorizado acciones en temas que acompañen las iniciativas de desarrollo económico, la consolidación de las unidades de conservación y los territorios indígenas. Pretende con ello, avanzar en la búsqueda de modelos que concilien la protección de la diversidad biológica y cultural, con el desarrollo económico propuesto, con énfasis en los aspectos de minería, hidrocarburos e infraestructura de comunicaciones. De igual manera pretende facilitar la integración de acciones regionales, tanto en aspectos de política, como en iniciativas concretas de manejo de recursos naturales, planificación, y desarrollo económico con las poblaciones locales.

UNA AMAZONIA EN TRANSFORMACIÓN

Ante la nueva perspectiva de una Amazonia en transformación ya sea por los proyectos de desarrollo minero energético, de transpor-

tes, por sus efectos indirectos (procesos de colonización por apertura de la frontera agropecuaria alrededor de los enclaves mineros energéticos), por los recientes procesos de deforestación acelerada, por la transformación de los paisajes, o por el cambio climático, se ha hecho necesario focalizar esfuerzos a través de mecanismos como los que aquí se enumeran.

- Generar herramientas de información técnica
- Propiciar intercambios de experiencias y capacitación
- Fortalecer grupos de dialogo y discusión de políticas
- Facilitar la discusión y propuestas de marcos regulatorios, políticas, acuerdos, para la protección de la biodiversidad y la cultura, así como precisar las reglas de carácter técnico sobre los procedimientos de ambientales y sociales de los proyectos de desarrollo
- Propiciar acciones de integración regional con los países de la cuenca amazónica

Las temáticas en las el DOI ha enfatizado su accionar al interior de la Iniciativa para la Conservación de la Amazonia Andina (ICAA) son:

- género, territorio y salud
- territorios indígenas
- pueblos indígenas en aislamiento voluntario
- minería, promoción de buenas prácticas y aplicación de la ley
- Hidrocarburos, promoción de buenas prácticas y aplicación de la ley
- carreteras
- cambio climático y agua

Para dimensionar la importancia que el DOI ha encontrado en los temas abordados a continuación se presentan mapas temáticos y datos que dan cuenta de la situación andino-amazónica.

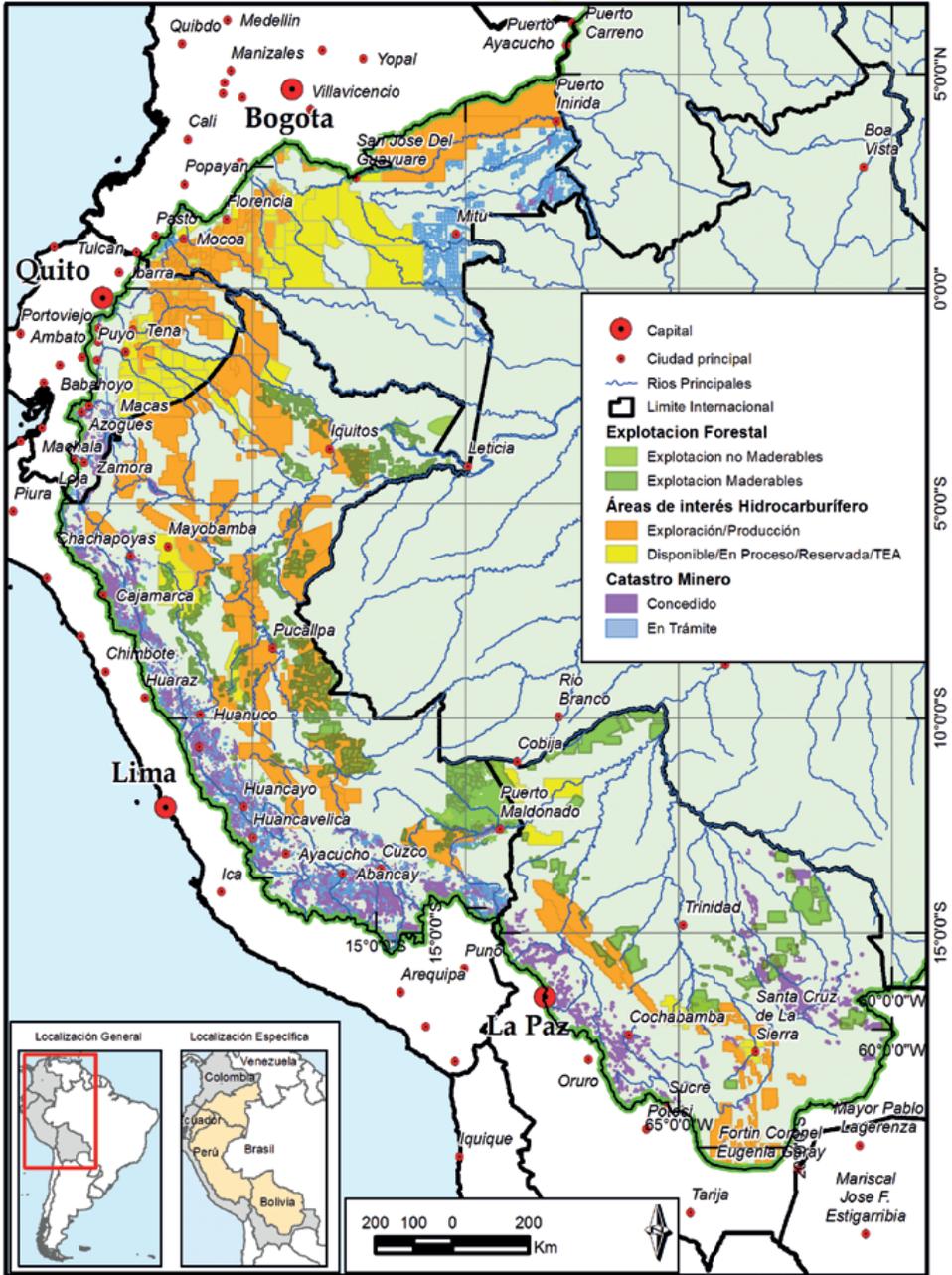
Mapa 2. Iniciativas sectoriales en la Amazona andina. Minería, hidrocarburos y carreteras



Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina - ICAA



Departamento del Interior de los EEUU



Mapa 3. Áreas protegidas y territorios indígenas. Incluye pueblos en aislamiento y contacto inicial



Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina - ICAA



Departamento del Interior de los EEUU

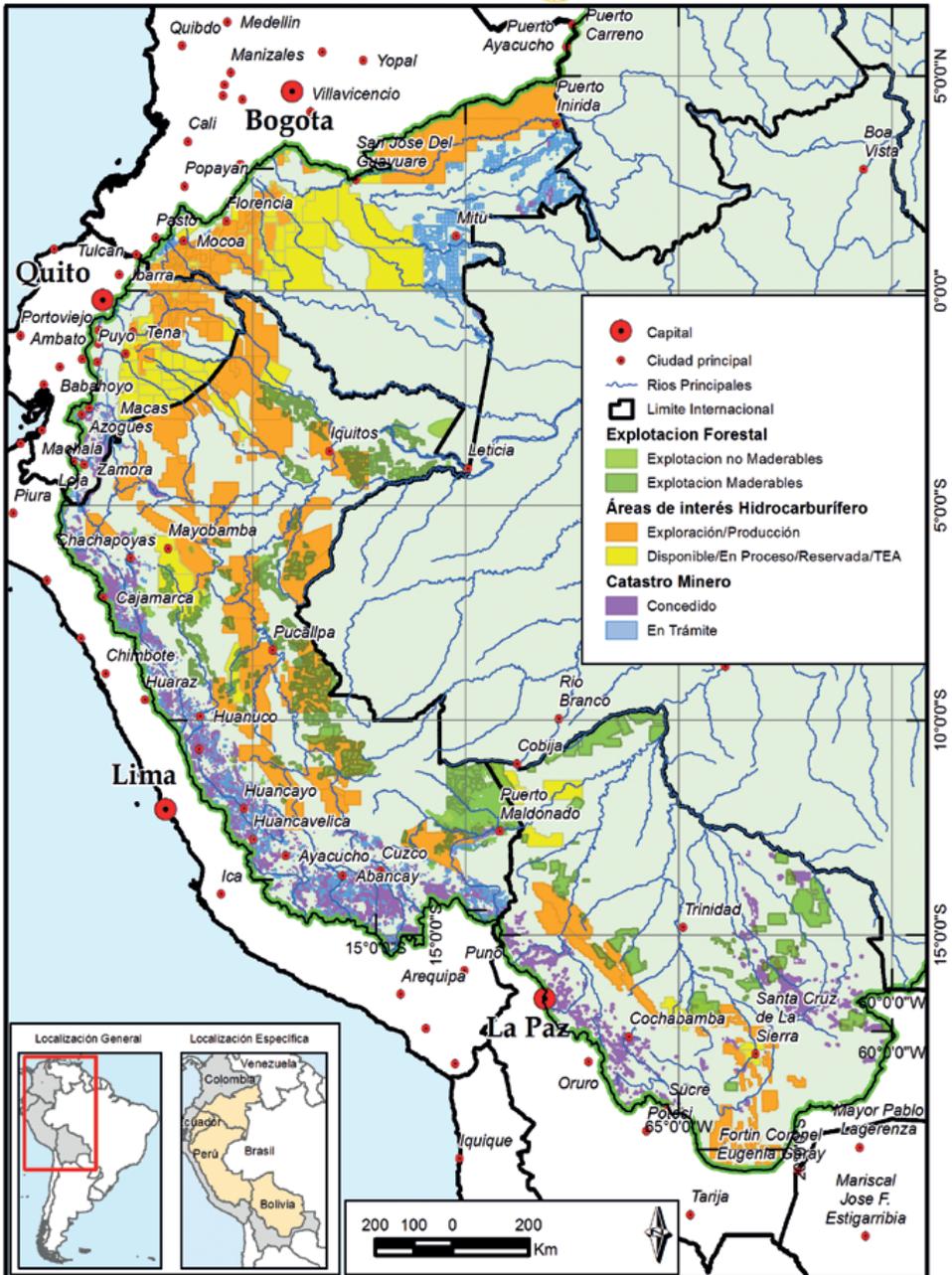


Tabla 1. Actividades de hidrocarburos en la Amazonia andina

MATRIZ HIDROCARBUROS - PAISES ANDINO AMAZONICOS						
	Área del país	Área Amazónica	% del país en la Amazonia	% en actividades hidrocarburíferas y gasíferas en la Amazonia	% de la Amazonia en actividades hidrocarburíferas	
					Contrato	En proceso
PERU	129.127.142,63	96.340.280,16	74,6%	26,6%	23,4%	3,2%
ECUADOR	25.653.759,94	13.229.213,78	51,6%	51,6%	22,6%	29,0%
COLOMBIA	113.799.989,89	48.319.239,26	42,5%	38,5%	6,1%	32,4%
BOLIVIA	108.503.933,63	71.885.620,82	66,3%	9,6%	6,6%	3,0%
Amazonia Andina	377.084.826,09	229.774.354,02	60,9%	25,2%	14,5%	10,8%

MATRIZ HIDROCARBUROS - PAISES ANDINO AMAZONICOS										
	% del total de las actividades hidrocarburíferas (amazonia) en traslape con áreas protegidas (nacionales y regionales)		% del total de las actividades hidrocarburíferas (amazonia) en traslape con territorios indígenas		% del total de las actividades hidrocarburíferas (amazonia) en traslape con territorios de indígenas aislados		% del total de las actividades hidrocarburíferas (amazonia) en traslape con concesiones de actividad Minera		% del total de las actividades hidrocarburíferas (amazonia) en traslape con solicitudes de actividad Minera	
	Contrato	En proceso	Contrato	En proceso	Contrato	En proceso	Contrato	En proceso	Contrato	En proceso
PERU	10,7%	0,0%	16,9%	11,3%	9,8%	0,0%	2,0%	1,0%	1,4%	0,7%
ECUADOR	17,8%	2,9%	58,5%	72,8%	0,3%	0,9%	1,4%	0,3%	0,7%	0,0%
COLOMBIA	0,3%	1,0%	10,0%	29,1%	0,0%	3,0%	0,3%	0,1%	2,5%	3,6%
BOLIVIA	36,5%	11,0%	51,8%	7,1%	2,3%	6,1%	1,4%	1,3%	0,0%	0,0%
Amazonia Andina	14,1%	2,0%	25,0%	31,8%	7,0%	2,5%	1,7%	0,4%	1,2%	2,4%

Fuente: análisis propios. Ver fuentes de información geográfica usada.

Tabla 2. Actividades de Minería en la Amazonia andina

MATRIZ MINERÍA - PAISES ANDINO AMAZONICOS						
	Área del país	Área Amazónica	% del país en la Amazonia	% de la Amazonia en actividades mineras	% de la Amazonia en actividades mineras	
					Contrato	En proceso
PERU	129.127.142,63	96.340.280,16	74,6%	9,5%	7,3%	2,3%
ECUADOR	25.653.759,94	13.229.213,78	51,6%	4,8%	4,0%	0,8%
COLOMBIA	113.799.989,89	48.319.239,26	42,5%	9,1%	0,2%	8,8%
BOLIVIA	108.503.933,63	71.885.620,82	66,3%	3,8%	3,8%	?
Amazonia Andina	377.084.826,09	229.774.354,02	60,9%	7,4%	4,5%	2,9%

MATRIZ MINERÍA - PAISES ANDINO AMAZONICOS						
	% del total de las actividades mineras (amazonia) en traslape con áreas protegidas (nacionales)		% del total de las actividades mineras (amazonia) en traslape con territorios indígenas		% del total de las actividades mineras (amazonia) en traslape con territorios de indígenas aislados	
	Contrato	En proceso	Contrato	En proceso	Contrato	En proceso
PERU	0,3%	1,0%	1,8%	1,2%	0,006%	0,116%
ECUADOR	1,5%	15,4%	29,0%	21,9%	0%	0%
COLOMBIA	1,9%	2,0%	60,6%	83,7%	0%	1,186%
BOLIVIA	8,0%	?	16,9%	?	0,412%	?
Amazonia Andina	2,4%	1,9%	7,8%	55,3%	0,1%	0,8%

Fuente: análisis propios. Ver fuentes de información geográfica usada.

Es claro que aún la Amazonia conserva características importantes de conservación, cobertura forestal, biodiversidad, producción de servicios ecosistémicos, en especial recursos hídricos. La legislación en materia de conservación, protección de pueblos indígenas, ha sido heterogénea en la región, destacándose Colombia como un caso excepcional en el reconocimiento de estos territorios y su administración por parte de las autoridades indígenas.

Como se puede apreciar en los datos, la Amazonia se encuentra en un proceso de transformación acelerada. La expectativa de desarrollo económico que provea está siendo pieza importante en la planificación regional de estos países. Son cada vez mayores las expectativas de implementar proyectos minero-energéticos. Incentivados por los precios internacionales del mercado y las demandas del mercado internacional, se vienen dando procesos de concesión de importantes áreas de exploración y explotación de estos recursos.

EXPERIENCIAS, RETOS Y APRENDIZAJES

El DOI ha planteado una estrategia que propone aportar en el fortalecimiento de:

- la generación y distribución de información clave en la toma de decisiones
- el intercambio de experiencias y la capacitación
- la formación de grupos de discusión de instrumentos de política pública, que incidan favorablemente en las condiciones del desarrollo sostenible intersectorial y la conservación de la biodiversidad y servicios ecosistémicos en los territorios de la Amazonia.

1) GENERACIÓN DE INFORMACIÓN. PAPEL ESTRATÉGICO DE LA OTCA A TRAVÉS DE ALIANZAS Y REDES

Los procesos de generación y divulgación de información carecen de herramientas suficientes que permitan potencializar el material existente. Varios son los obstáculos para que el proceso tenga mayor éxito. No existen datos sistematizados sobre los objetivos públicos a los que se quiere llegar con la información. ¿En qué organizaciones se ubican? ¿Cuáles son sus experticias? ¿Qué sostenibilidad tendrá su presencia en los temas y nichos donde se ubica?

¿Qué nivel de información poseen previamente? ¿Qué otras ofertas de información existen por parte de las agencias gubernamentales, de cooperación o no gubernamentales? ¿Qué métodos de divulgación pueden ser efectivos? ¿Cuáles son las redes de información disponible para articular esfuerzos y potencializar la divulgación e intercambio de información?

Enumero ejemplos de grupos de intercambio de información

- Grupo de trabajo en aplicación de la ley frente a la minería ilegal. En Colombia con la Contraloría, Procuraduría, Fiscalía, Corporaciones regionales, Defensoría del Pueblo, UPME.
- Grupo de trabajo en protección territorial y salud de pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Con los ministerios de Cultura y del Interior, Organización Indígena Regional (OPIAC) en Colombia, los ministerios de Interculturalidad del Perú y Justicia en Ecuador, expertos temáticos internacionales.
- Grupo de trabajo en protección del conocimiento tradicional. Con los ministerios de Cultura de Colombia y Perú, y el Instituto de Patrimonio del Ecuador.
- Grupo de trabajo género, salud y territorio con el Ministerio de Cultura de Colombia y organizaciones indígenas regionales.
- Grupo de trabajo en sistemas de información geográfica. Con socios gubernamentales en los países y regiones, así como organizaciones sociales y no gubernamentales.
- Grupo de trabajo en aspectos legales de titulación de tierras. Con los ministerio de Ambiente y Agricultura de Colombia.

2) INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS Y LA CAPACITACIÓN

Uno de los modelos de cooperación técnica exitosa ha sido la facilitación de mecanismos de intercambio de experiencias y lecciones aprendidas entre países y organizaciones regionales. Las características compartidas de condiciones jurídicas, sociales, culturales y am-

bientales en la región amazónica, han permitido un desarrollo especializado de conocimientos y experiencias, y de lecciones aprendidas de alto valor agregado que son de fácil comprensión y adopción en contextos similares en cada país. De allí, que la posibilidad de generar procesos de aprendizaje en cooperación técnica entre pares (agencias, ONG, organizaciones sociales, etc.) tiene un valor cada vez más importante. Como consecuencia se generaron y promovieron redes de trabajo y comunicación y todas aquellas formas de promoción de grupos regionales de intercambio y aprendizaje.

La existencia cada vez mas abundante de mecanismos informáticos para promover encuentros virtuales (conferencia telefónicas, webinars, seminarios electrónicos, etc), permiten hacer viable el mantenimiento de estos proceso de intercambio, y aprendizaje de lecciones aprendidas. Enumero ejemplos de estos procesos de intercambio de experiencias y lecciones aprendidas.

- Intercambio sobre buenas prácticas de minería e hidrocarburos en ecosistemas tropicales. Ejemplo Guainía – Vaupés y Madre de Dios en Perú con participación de los ministerios de Minas y Ambiente de los dos países, organizaciones sociales, autoridades locales y ONG.
- Intercambios de experiencias en desarrollo y regulación de carreteras en la Amazonia. Casos Pucallpa – Cruzeiro do Sul y Pasto – Mocoa; con los ministerios de Ambiente y Transporte, y de organizaciones locales de Perú y Colombia,
- Intercambio sobre marco legal, y medidas de protección territorial y en salud de pueblos indígenas en aislamiento voluntario.
- Conocimiento y uso de plantas medicinales por parte de mujeres indígenas.
- Intercambio en experiencias de manejo de especies silvestres amenazadas. Con los ministerios de Ambiente de Ecuador, Perú y Colombia.

3) SOBRE LOS GRUPOS DE DISCUSIÓN EN POLÍTICAS Y MARCOS REGULATORIOS

En cada uno de los ejes temáticos desarrollados en el marco de la intervención del DOI en el proyecto ICAA, se ha facilitado la conformación de grupos permanentes de discusión sobre las políticas y marcos regulatorios en los que, de acuerdo a los lineamientos gubernamentales y a los diagnósticos de intervención, se debe realizar el énfasis en aspectos de implementación, desarrollo legal, complementariedad o sinergia con nuevas iniciativas legales, etc. De la misma manera las implicaciones que estos marcos tienen en la aplicación de la ley, y en los estándares técnicos que se deben desarrollar, ajustar o fortalecer en caso de que ya se hayan desarrollado, es parte fundamental de la discusión. En numerosos casos se encuentra que los nuevos retos del desarrollo económico, de los procesos de migración, asentamientos y en general de la transformación de los paisajes, ha generado nuevos retos de los marcos regulatorios y técnicos.

El mantenimiento de grupos de técnicos y tomadores de decisión de mediano nivel, en la discusión sobre los marcos existentes, su implementación, cuellos de botella, y articulación con el marco normativo general, se convierte de por sí en uno de los mayores retos en la implementación de los programas por parte de DOI: En general, el mantenimiento de estos grupos de trabajo, es lo que permite llegar efectivamente a proponer, discutir o inclusive implementar nuevos marcos regulatorios sobre el manejo de recursos naturales o en la protección de territorios indígenas.

Listamos ejemplos de grupos de trabajo en política pública en:

- aplicación de la ley para el control de la minería ilegal
- protección del patrimonio cultural inmaterial
- el plan de salvaguarda especial del pueblo Nukak
- la protección de pueblos en aislamiento voluntario

4) SOBRE ACCIONES FRONTERIZAS Y DE INTEGRACIÓN REGIONAL

En la actualidad, varios proyectos y acciones se vienen impulsando en el contexto fronterizo y de integración regional por diferentes agencias de cooperación internacional y cooperación multilateral. Vale la pena diferenciar las acciones que desde las ONG y organizaciones sociales se vienen trabajando en el nivel regional, ya sea en áreas fronterizas o no, que generalmente coinciden con aspectos culturales y de territorio que incentivan la permanencia de este tipo de iniciativas.

De otra parte, teniendo como plataforma aquellos proyectos priorizados en las mesas de trabajo binacional que facilitan las Cancillerías, aparece cada vez con más fuerza la necesidad de implementar procesos de integración y discusión regional frente a los retos y desafíos que plantean elementos comunes en estos países como los que aquí enumero.

- Valor estratégico de los ecosistemas de mayor producción y regulación hídrica en la cuenca alta de la Amazonia, así como de zonas de mayor precipitación.
- Áreas con gradientes altitudinales que permiten el desarrollo de proyectos hidroeléctricos de gran capacidad y uso de mecanismos de desarrollo limpio.
- Yacimientos de hidrocarburos en la cuenca amazónica que representan un porcentaje cada vez más importante en la producción nacional.
- Yacimientos mineros, en especial de oro y tierras negras (columbita, tantalio, niobio).
- Procesos de migración crecientes provenientes de las tierras altas.
- Demanda cada vez más alta de tierras de bajo costo para siembra de cultivos para producción de biocombustibles y cereales.
- Necesidades crecientes de desarrollo de infraestructura de conectividad a nivel regional.

- Afectación cada vez mayor del cambio climático global, en la alimentación, la salud, la disponibilidad de agua, el transporte, y el ecosistema.
- Vulnerabilidad en las fronteras frente a las actividades ilegales de tráfico y explotación de recursos naturales.
- Riqueza de biodiversidad, cobertura forestal, áreas protegidas y territorios indígenas, que prestan importantes servicios ecosistémicos, regulación climática, y potencialidad de recursos no maderables.

Las anteriores características comunes en los países de la región andino amazónica constituyen una oportunidad para profundizar en sus relaciones de intercambio y especialmente, para el desarrollo de redes permanentes de trabajo que permitan las sinergias desde cada país.

Un caso interesante de trabajo fronterizo es el que se puede desarrollar con gobiernos locales, organizaciones sociales, universidades, y sectores productivos en la frontera trinacional entre Colombia, Ecuador y Perú. La utilización de la plataforma de coordinación entre áreas protegidas que dejó instalado este programa trinacional puede ser extendida geográfica y temáticamente, y se puede utilizar plataformas financieras regionales y fomentar la participación de los gobiernos regionales, en particular, de las iniciativas sectoriales que hacen presencia en la zona.

5) SOBRE TEMAS TRANSVERSALES: PUEBLOS INDÍGENAS, TIERRAS, CAMBIO CLIMÁTICO Y GÉNERO

a) La agenda regional sobre pueblos indígenas en la Amazonia, ha planteado varias prioridades, dentro de las cuales, para el caso colombiano y andino, hemos priorizado las que enumero aquí.

- Facilitar y apoyar el diálogo con autoridades gubernamentales sobre servicios ecosistémicos en territorios indígenas (con énfasis en REDD).

- Apoyar con información la planificación de ordenamiento territorial en resguardos indígenas.
- Apoyar la generación de una agenda de género en organizaciones indígenas con prioridad en política de seguridad alimentaria y plan de acción para el cumplimiento del auto 092.
- Intercambio de experiencias y capacitación en protección de territorios de pueblos indígenas en aislamiento voluntario.
- Apoyo en información para avanzar en las propuestas de legislación sobre minería en territorios indígenas.

b) Tierras, dadas las características del estado legal del territorio en la Amazonia, se ha priorizado la identificación de:

- casos de potencial conflicto por sobreposición de derechos de propiedad y de uso (planificación territorial de los sectores productivos sobre las figuras de ordenamiento ambiental y de la propiedad)
- áreas susceptibles de consolidar la frontera agropecuaria y presentar herramientas técnico-legales para ello
- cuellos de botella en la legislación existente para los procesos de adjudicación de tierras baldías
- conflictos por informalidad en la tenencia de la tierra, y de expectativas de adjudicación en territorios campesinos y de indígenas.

c) En el vasto escenario del cambio climático se ha priorizado un análisis de una zona piloto de orden fronterizo (cuena del río Putumayo), sobre las condiciones de ordenamiento territorial en los paisajes de recarga y regulación hídrica que determinan la funcionalidad de la cuena y sus servicios aguas abajo. La necesidad de establecer mecanismos conjuntos entre los países y sus gobiernos regionales para adaptarse y mitigar los efectos del cambio climático sobre la deforestación, y disminución de caudales en la cuena, sumado a los impactos de los proyectos de navegabilidad, desa-

rrollo agropecuario, forestal, hidrocarburífero resalta la urgencia de establecer mecanismos legales que planifiquen una intervención ordenada, garantizando la oferta hídrica y sus usos por parte de los pobladores y los sectores productivos.

Según estimaciones del Ideam, en promedio en Colombia la precipitación media anual es de 3.000 mm con una evapotranspiración real de 1.180 mm y una escorrentía media anual de 1.830 mm. Teniendo en cuenta lo anterior, del volumen de precipitación anual, 61% se convierte en escorrentía superficial generando un caudal medio de 67.000 m³/seg, equivalente a un volumen anual de 2.084 km³ que escurren por las cinco grandes regiones hidrológicas que caracterizan el territorio nacional continental, de la forma lista a continuación.

Volumen de agua en áreas hidrográficas representativas, Km³

Cuenca	%
Caribe	5%
Magdalena Cauca	11%
Pacífica	18%
Orinoquia	32%
Amazonia	34%

La oferta de información a los gobiernos regionales y nacionales sobre los mecanismos de ordenamiento para atenuar los efectos del cambio climático en la zona de la cuenca, puede ser un elemento clave en la toma de decisiones para la planificación del territorio.

d) Género. En el desarrollo de las actividades en este tema, se han realizado encuentros regionales de mujeres indígenas sobre manejo de la salud tradicional, plantas medicinales, manejo de bosques y territorio. En estos encuentros se han determinado como líneas generales de trabajo las siguientes.

- Avanzar en el reconocimiento, protección y transmisión del conocimiento de las mujeres respecto a la salud tradicional, las plantas y el territorio.
- Fortalecer los intercambios de experiencias entre diferentes pueblos, para promover el manejo de salud tradicional, y nuevos mecanismos de conservación y transmisión del conocimiento.
- Establecer mecanismos de protección en el territorio de los sitios de manejo de la medicina tradicional, asociados a las chagras, el bosque y el agua.
- Plantear estrategias de seguridad alimentaria asociados al manejo de la salud.

CONCLUSIONES

Respecto a los aspectos de metodologías de intervención

- Existe una demanda importante de información técnica especializada para la toma de decisiones en diferentes audiencias: organizaciones sociales, ONG, funcionarios públicos, agencias de cooperación
- El suministro de información, las capacitaciones e intercambios de experiencias, tienen mayor impacto cuando se imparten en grupos de personas que pueda mantener continuidad en sus funciones dentro de sus organizaciones, y pueda tener la capacidad de replicarlos.
- Existen grupos y redes de trabajo informal entre funcionarios públicos y organizaciones civiles que constituyen un grupo focal de interés para el fortalecimiento de los procesos de intercambio de experiencias y lecciones aprendidas a nivel regional. Las herramientas de comunicación virtual disponibles son esenciales en su vigencia e impacto.

- Las condiciones de similitud ambiental y cultural entre los países de la región andino-amazónica son favorables para los fortalecimientos de marcos legales de regulación sobre actividades productivas, desarrollo sostenible y patrimonio natural y cultural. Aportes de experiencias externas, deben contener un valor agregado concreto (aplicabilidad, disponibilidad, etc.).
- Los aspectos ambientales y culturales son transversales al desarrollo sectorial. Por ello, la nueva agenda amazónica, debe incluir necesariamente la participación activa y específica de cada sector productivo, de manera que no se perpetúe el modelo de planificación amazónico de espalda a las tendencias del desarrollo económico en perjuicio del ambiente y las comunidades locales.

RESPECTO A LOS TEMAS DE TRABAJO

Género. La formulación e implementación de las agendas de cooperación en salud, alimentación, tierras y servicios ambientales en territorios indígenas, tiene que pasar necesariamente por la concertación y toma de decisiones con las organizaciones de mujeres en condiciones de equidad y reconocimiento de sus derechos.

Tierras. El reconocimiento de los derechos de propiedad en áreas de frontera agropecuaria, y la definición de las zonas de terminación de la misma, son esenciales en cualquier estrategia para disminuir la presión sobre los bosques en áreas no intervenidas. Los traslapes entre derechos de uso y derechos de propiedad del suelo, son fuente de conflicto social y de infracciones recurrentes a la legislación vigente en materia de ordenamiento ambiental y derechos territoriales.

Pueblos en aislamiento. Es necesario avanzar en las acciones regionales que permitan invocar criterios de precaución en las áreas que potencialmente pueden ser intervenidas por actividades extractivistas y que posean indicios o certezas de la existencia de

PIAVCI. Los protocolos de contacto y la actualización periódica de la línea base sobre los territorios y su estado legal, es un mecanismo indispensable de protección.

Pueblos indígenas. El relacionamiento con pueblos indígenas hace cada vez más evidente su necesaria participación en los procesos de planificación y ordenamiento del territorio. Hacia el futuro, la agenda regional amazónica estará convocando procesos de discusión amplios sobre las propuestas de desarrollo económico que cada nación esté impulsando. Esto necesariamente pasará por el proceso de discusión e incorporación de los derechos y visión de los pueblos indígenas sobre sus territorios. La inserción y articulación de las visiones y necesidades de cada pueblo sobre sus realidades regionales y nacionales, es indispensable en el reacomodamiento que generan los procesos que se dan desde las reivindicaciones culturales y políticas. También es necesario incorporar las políticas de desarrollo y seguridad en temas de energía, comunicación, minería, alimentación, etc, que hacen parte no solo de la agenda nacional, sino de las demandas de los países miembro de la cuenca y de otras regiones del mundo.

Minería, hidrocarburos y carreteras. La planificación de los países de la región debe pasar por procesos de zonificación detallada y evaluaciones ambientales estratégicas que permitan optimizar las áreas de ocupación y los paisajes transformados, de manera que la tendencia sea a consolidar e inclusive disminuir las áreas deforestadas. La incidencia de esos temas como motores de deforestación y en el efecto multiplicador del cambio climático y viceversa, puede ser un factor de decisión importante en la orientación del desarrollo regional para los próximos años. Las consideraciones sobre crecimiento económico, conservación y estabilidad climática, equidad en la distribución de beneficios y resolución de conflictos, serán parte de la agenda política regional de los próximos años.

REFERENCIAS

- ALIANZAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE, *Transformaciones en la Amazonia Colombiana*, Fundación ALISOS, 2011.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, “*Institutional strategy for the policy articulation and actions in climate change issues in Colombia*”, DNP, 2011.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *National Policy of Food and nutritional security*, 2005.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *Colombian Goals and strategies to achieve the Development Objectives of Millennium (ODM) 2005 – 2015 period*, 2005.
- IDEAM, *Second National Communication in the framework of the Climate Change Convention of United Nations*, IDEAM, 2010.
- MINISTRY OF ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT, “*Suspension of subtraction procedures to the Amazon Forest Reserve, related to mining activities, arguing the principle of prevention*”. Resolution 1518/12 of the Ministry of the Environment.
- NATIONAL PARKS OF COLOMBIA, *Ordenamiento Ambiental y conservación. La experiencia de las áreas protegidas traslapadas con territorios indígenas en la Amazonia Colombiana*, 2011.
- NATIONAL PARKS OF COLOMBIA, *La estrategia integral y diferenciada de reordenamiento territorial y resolución de conflictos por uso, ocupación y tenencia en las Áreas Protegidas y sus Áreas de Influencia*, 2011.
- NATIONAL PARKS OF COLOMBIA, *Propuesta para la restauración ecológica de los parques nacionales en el área de Manejo Especial de la Macarena a través de proceso de relocalización voluntaria*, 2011.
- NATIONAL PARKS OF COLOMBIA, *Ruta detallada para adjudicación de baldíos en el área especial de la Macarena*, 2011.

PNUD, “*Integration of risks and opportunities of climate change in the national processes of development and the planning by countries of United Nations*”, PNUD,2009.

OPIAC, “*Montémonos al auto*”. Video educativo y guías de trabajo sobre el Auto 092 de la Corte Constitucional- 2008.

INFORMACIÓN GEOGRÁFICA

- Colombia: Parques Nacionales Naturales 2011, Instituto Geográfico Agustín Codazzi 2010, Servicio Geológico Nacional 2012, Agencia Nacional de Hidrocarburos 2012.
- Perú: SERNAP 2012, Instituto del Bien Común –SICNA 2010, Servicio Geológico Catastral Minero GEOCAT-MIN, Perú Petro 2012, Instituto Geográfico Nacional 100,000 (Digitalización Ministerio de Educación), Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre.
- Ecuador: Ministerio del Ambiente 2010, Ecodesarrollo Regional Andino -ECORAE-, Agencia de Regulación y Control Minero 2012, EP PetroEcuador, Instituto Geográfico Militar.
- Bolivia: Servicio Nacional de Áreas Protegidas, Tierras Comunales de Origen, Servicio Técnico de Minas, Hidrocarburos Bolivia, Administración Boliviana de Carreteras.

RECOMENDACIONES

La discusión adelantada en el seminario y recogida en este libro es muy productiva. Permite reflexionar sobre la dinámica de acercamiento entre los ocho Estados amazónicos, las dificultades para la cooperación y la necesidad de ampliar las capacidades institucionales de la OTCA, de sus países miembro y de los actores locales, que piden una mayor participación en las decisiones o en los proyectos canalizados a través de la OTCA para hacerle frente a las enormes oportunidades y a los graves riesgos que amenazan la riqueza cultural, ambiental, económica y social de la Amazonia.

Por la diversidad de temas y actores presentes en el seminario, la Cancillería solicitó el acompañamiento de dos profesores de la Universidad Nacional de Colombia, Socorro Ramírez y Fernando Franco, quienes trabajamos durante el seminario con un equipo de estudiantes de la Academia Diplomática¹ para recoger las principales conclusiones y propuestas surgidas en la discusión de los distintos paneles. En la presentación del libro se complementa ese proceso con la revisión de la grabación del seminario y de todos los artículos entregados para el libro, lo que permite recoger las principales ideas y propuestas surgidas en el seminario. Aquí destacamos unas pocas, las que fueron más insistentemente reiteradas, que al estar referidas al fortalecimiento de la OTCA podrían tener un rápido encausamiento, y las organizamos en las dos escalas a las que están dirigidas: la colombiana y la amazónica.

PROPUESTAS PARA COLOMBIA

- Fortalecer la Comisión Nacional Permanente mediante la participación de los actores amazónicos con el fin de superar la mera articulación intergubernamental y posibilitar

1 Natalia Carolina Mantilla, Abel Francisco Riaño, Claudia Jenny Benavides, Lina Andrea Villalba, Jorge Andrés Osorio, Nelson Andrés Concha, Diana Marcela Potes, Juan Diego Pérez.

que interactúen instancias gubernamentales nacionales y locales con los pueblos indígenas y no indígenas que tradicionalmente han habitado la Amazonia. Vigoriza a la Comisión su constante interacción con los mecanismos territoriales de coordinación en los departamentos amazónicos y la canalización de las iniciativas locales que deban tener desarrollos nacionales o en la OTCA.

- Construir una estrategia de ordenamiento territorial a partir del conocimiento ambiental y cultural de la Amazonia colombiana y de la participación de los actores locales, que considere las presiones (norte-sur y oriente-occidente) que recibe la región, e incorpore indicadores de desempeño ambiental y cultural en las iniciativas sectoriales para medir el impacto de las actividades que se llevan a cabo en el territorio.
- Mejorar la interlocución entre los acaldes y gobernadores amazónicos así como con las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS) en la perspectiva de aumentar su capacidad para participar en la delimitación y el reordenamiento de la Amazonia nacional así como en el diseño y aplicación de políticas y planes, de tal forma que no sean hechas solo por las instituciones nacionales.
- Aplicar el Principio de Precaución en el diseño de políticas públicas con alto impacto medioambiental en la región cuando una acción o intervención pueda causar daños inaceptables y armonizarlo con la consulta previa en la zonificación de áreas protegidas.

PROPUESTAS PARA LA OTCA

1. Promover el fortalecimiento de la Organización a través de varias vías: la apertura de las Secretarías Nacionales

Permanentes a la participación de los actores gubernamentales, sociales y académicos regionales, en especial de las triples fronteras amazónicas; recibir solicitudes de cooperación de instancias subnacionales, sean gubernamentales o no gubernamentales; preparar el seminario regional sobre la OTCA, que se realizará en 2013 en Bolivia con propuestas de institucionalización de mecanismos de participación de actores amazónicos en la OTCA; y dotarla de recursos de la magnitud requerida para adelantar los programas y su misión y para mejorar su posicionamiento de la región.

2. Lograr que los gobiernos le den a la OTCA todas las capacidades para convertirla en un fuerte organismo de concertación que ayude a enfrentar de manera conjunta los enormes retos que la amplia y compleja problemática de la región le plantea, en especial frente a los efectos de los proyectos minero energéticos legales o ilegales, a la conexión interoceánica y a la política de drogas.
3. Garantizar que los resultados de investigación sean entregados a las autoridades y organizaciones sociales amazónicas para que les ayuden en el conocimiento de la región, de sus recursos, proyectos e iniciativas de desarrollo.
4. Contribuir al mejoramiento de las capacidades de los departamentos y municipios amazónicos en la elaboración y puesta en marcha de proyectos de protección y desarrollo sostenible.

El Seminario Nacional: Desafíos y Oportunidades sobre la Cooperación Amazónica a través de la OTCA (Organización del Tratado de Cooperación Amazónica), celebrado en Bogotá los días 25 y 26 de septiembre de 2012, fue una oportunidad de hacer una reflexión colectiva sobre esta organización, su papel como foro de cooperación y de diálogo entre Estados independientes con jurisdicción en la Amazonia, donde se incluyeron todos los sectores y actores relevantes. De igual manera, sirvió como un escenario para dialogar, en un amplio esquema de participación, sobre las potencialidades de la Amazonia y sobre los riesgos que la acechan.



Gobierno
de **COLOMBIA**

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Auspician



CEPAL



giz



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands



Desafíos y Oportunidades
sobre la cooperación amazónica a través de la OTCA