

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE

PAÍSES VECINOS

LA AMAZONIA COLOMBIANA: PERSPECTIVAS DE UNA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL PARA EL DESARROLLO

RESUMEN

Este *Policy paper* describe modificaciones poblacionales, sociales y económicas de la Amazonia colombiana, analiza el estado actual de los avances y las problemáticas que presenta esta región, y resalta el papel de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), como mecanismo de cooperación con el que cuenta el país a nivel regional para adelantar procesos políticos orientados hacia el desarrollo del territorio amazónico, por considerarla el escenario político y jurídico más adecuado para la búsqueda de una integración positiva a escala subregional. El documento finaliza con una serie de escenarios posibles a futuro y recomendaciones orientadas hacia el desarrollo de la región amazónica.

AMAZONAS: TERRITORIO DE INFLUENCIA REGIONAL

La Cuenca Amazónica es una de las subregiones del mundo más ricas en ríos, selvas, recursos energéticos y biodiversidad. Esta región se encuentra definida por límites artificiales de conveniencia política y administrativa para la aplicación de incentivos fiscales. En este sentido, según la definición de la Región Amazónica del Sistema de Información de la Amazonia Colombiana (SIAMAC), de la Universidad Nacional de Colombia en Leticia, “la Panamazonia se constituye como una región hidrográfica compuesta por el río Amazonas, con sus 6.500 Km. y una extensión aproximada de 6.869.344 km², compartidos por Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Guayana y Venezuela”¹. De ellos, “la Amazonia colombiana cuenta con un territorio aproximado de 300.092 km², con localidades en Guaviare, Guainía, Vaupés, Putumayo y Amazonas, incluyendo la Sierra de la Macarena”².

Según el experto del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI) Carlos Ariel

Salazar (noviembre de 2004), las fuerzas sociales que se expresan en el espacio amazónico tienen diversos matices, orientaciones, intereses, motivos y expresiones territoriales. Inicialmente, los pioneros dieron un uso campesino al espacio. Su interés y motivación inicial era crear fincas para su realización personal y familiar, luego constituir la vereda y más tarde centros de concurrencia para mercader, negociar excedentes y estrechar relaciones de compadrazgo y parentesco. Sin embargo, se enfrentaron a un medio ecológico muy diferente al que conocían.

El proceso de los colonos pioneros, la expansión de las fincas campesinas, las líneas estatales trazadas con fines de ordenamiento territorial, preservación, protección ambiental y de grupos étnicos, y la aparición de nuevos actores, desplazaron a las poblaciones indígenas.

El mercado y las relaciones sociales tradicionales no fueron medios útiles para enfrentar actores como los hacendados, comerciantes y empresarios de la cocaína, y de otros tráficos, grupos armados y otros actores de procedencia urbana,

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN COLOMBIA
- FESCOL -



Los residentes urbanos de la Amazonia conocen el país, han migrado por diferentes sitios, son testigos de procesos políticos y económicos importantes como la violencia, las bonanzas de algunos productos y las crisis de otros. A raíz de la economía de la coca, han viajado no sólo por Colombia sino al exterior.

como los funcionarios públicos, agentes estatales y civiles, representantes de ONG e investigadores, llevando a la construcción de nuevos espacios físicos, nuevos modos de vida y nuevas relaciones sociales.

Algunos asentamientos se fueron fortaleciendo con las bonanzas, hasta consolidarse política y administrativamente en la nueva categoría de cabeceras municipales, como sucedió con ocho de ellos en 1986 en el departamento de Caquetá.

Otros asentamientos han logrado características urbanas: población numerosa, oferta de servicios urbanos como los bancarios, transporte público, telecomunicaciones avanzadas, funciones económicas diversificadas, que incorporan valores urbanos tales como el consumo en centros comerciales, supermercados, educación técnica y universitaria, vinculación a sistemas de protección social privada, fondos privados de pensiones, entre otras. De igual manera, las modificaciones en el uso del suelo, tanto urbano como periurbano, se han constituido en indicadores de los cambios socioespaciales que se viven en la región.

A pesar de los avances la urbanización continúa siendo precaria en las estructuras físicas, en las dotaciones urbanísticas y en los servicios públicos y sociales. Sin embargo, y como respuesta a todos estos condicionantes, la sociedad que emerge presenta características particulares: fuerte movilidad social, sentido de adaptación y cambio, racionalidad moderna, valores urbanos, cosmopolitismo.

Agrupaciones básicamente de procedencia urbana, constituidas por profesionales, pequeños y medianos comerciantes, sindicalistas y dirigentes gremiales, pequeños y medianos empresarios agrícolas, afectados todos por los cambios estructurales en la sociedad; han organizado sus actividades productivas, aportando normas de organización y rentabilidad empresarial.

El auge coquero ha modificado el paisaje socio-cultural imprimiendo un nuevo carácter a la región. La economía de la coca como vanguardia del proceso urbanizador, ha activado un importante mercado de trabajo y salarios, que trae con-

sigo estrategias que conducen a mayor movilidad laboral, cambio y adaptabilidad tecnológica, procesos de asenso social y capitalización por los buenos precios de la coca y los buenos jornales.

Otro de los rasgos notables de la región es el cosmopolitismo de sus pobladores. Los residentes urbanos de la Amazonia conocen el país, han migrado por diferentes sitios, son testigos de procesos políticos y económicos importantes como la violencia, las bonanzas de algunos productos y las crisis de otros. A raíz de la economía de la coca, han viajado no sólo por Colombia sino al exterior.

Así pues, una población cada vez más urbana afianza su marco de relaciones y expectativas, sus modos de vida, fundamentalmente sobre valores urbanos, propagados por los medios masivos de comunicación –siendo el principal la televisión–, por los proyectos políticos de consolidar una red de ciudades y por las estrategias comerciales de empresas que buscan consolidar economías de escala en la región amazónica.

Finalmente, se identifica el intenso tráfico de vehículos, motos, lanchas y aviones transportando importantes grupos de población por los departamentos, con la consecuente aparición de estratos y grupos sociales, debido a la concurrencia de oficios y actividades que adelantan lancheros, conductores, ayudantes, mecánicos, trocheros, capitanes de vuelo. La apertura de vías sigue siendo hoy en día uno de los agentes más poderosos del cambio social, ya que ha generado cierta movilidad en el flujo de población, mercancías y dinero, incorporando la región en alguna medida a la economía nacional y global.

A pesar de que los diferentes gobiernos a lo largo de la historia no han implementado políticas de Estado hacia la Amazonia, se han llevado a cabo actos de gobierno o políticas a corto plazo que en alguna medida tratan de generar un control y ejercer soberanía sobre el territorio. Entre estas medidas se anotan las concesiones de territorios a los indígenas, la creación de departamentos administrativos que se ocupan de los respectivos territorios amazónicos, el desplazamiento de facultades universitarias y centros de investigación, y, en un nivel más completo, el Plan Colombia I, II y el Plan Patriota.

La implementación de diferentes políticas a corto plazo en la Amazonia, las cuales pretenden básicamente instaurar el Estado a las malas, han generado para la región los costos naturales derivados de la ausencia de una dimensión estructural de la problemática amazónica. Con las políticas implementadas, aunque se han logrado ciertos márgenes de seguridad nacional mediante el in-

cremento de los ataques a los grupos ilegales y sus actividades, también se han generado efectos devastadores como el desplazamiento humano y, en alguna medida, el daño ambiental. En otras palabras los logros en materia de seguridad nacional han socavado la seguridad humana, alimentaria y ambiental de los pobladores. La guerra declarada en la Amazonia colombiana ha afectado, sin duda alguna, el esquema amazónico, incrementando la posibilidad de la regionalización del conflicto en las fronteras con Ecuador, Venezuela, Brasil y Perú. El resultado final ha sido la securitización de la agenda amazónica y la percepción de estar desestabilizándose la región.

Las políticas a corto plazo hacia la Amazonia o la ausencia de ellas desde el nivel central colombiano; el conflicto interno, la producción de coca y el auge del narcotráfico; la militarización fronteriza y la ingobernabilidad son, entre otros, factores que marcan diferencias profundas en la percepción que los países vecinos puedan tener frente a la integración amazónica. Este tipo de dificultades ha terminado por minar la posibilidad de una apropiación conjunta de la Amazonia por parte de los diferentes países que la conforman.

Teniendo en cuenta este contexto, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) tiene el reto de consolidarse como un centro de convocatoria y actividad negociadora en el tema amazónico a nivel regional, ya que se ha fundamentado en la acción conjunta y coordinada para: 1) el desarrollo sostenible de los respectivos territorios amazónicos, 2) la vinculación de esos territorios a las economías nacionales, 3) la preservación ecológica y medioambiental de los respectivos territorios amazónicos, 4) el desarrollo de planes y proyectos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de las comunidades y poblaciones amazónicas, 5) el respeto a los pueblos indígenas, y 6) la creación de una activa red subregional de entidades que mediante la investigación y el intercambio de información contribuya a la realización de los principios y objetivos propuestos en el tratado³.

UNA PROBLEMÁTICA DIVERSA PARA UNA REGIÓN HETEROGÉNEA

Los problemas políticos, económicos y sociales que presenta la Amazonia en términos de cuenca subregional, y de cada uno de los países que la conforman son complejos a pesar de los avances mostrados en términos urbanísticos. Para el caso colombiano en particular, la consulta participativa con miras a la agenda XXI constituye un excelente punto de partida para evidenciar tanto las problemáticas como las prioridades a las que

se encuentra enfrentado el proceso de toma de decisiones en la amazonia del país. Las problemáticas se han distribuido en tres ejes temáticos fundamentales como lo mostró la experta del SINCHI, Aura María Puyana (noviembre de 2004): 1) la gobernabilidad democrática, 2) el bienestar, la equidad y la interculturalidad, y 3) el desarrollo territorial y la sostenibilidad ambiental.

1) GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

El estado de aislamiento político, económico y social en el que se encuentra la región amazónica colombiana bien podría tener sus orígenes desde los tiempos de la colonia, cuando el virreinato de la nueva granada se instaló a orillas del río magdalena y configuró desde ese tiempo y hasta nuestros días una identidad política, económica y cultural siempre dirigida hacia los puertos marítimos y de espaldas a la selva.

El escenario de incertidumbre que en términos históricos caracteriza a la región se fortalece aún más con la adopción actual de un proceso de descentralización sin ordenamiento territorial y sin definición clara de competencias. Dicho escenario plantea graves problemas a la gobernabilidad democrática de la región. La adopción de un modelo descentralizado de desarrollo como el que se plantea en Colombia contrasta fuertemente con la ausencia de agendas sociales y regionales integradoras, y con el predominio de proyectos sectoriales de corto plazo.

Debido a ello, la Amazonia colombiana presenta un claro déficit de legitimidad del Estado que se caracteriza por la precariedad institucional y la discontinuidad de las políticas encaminadas a la solución de los problemas considerados socialmente relevantes. Esto último se agrava al observar los bajos niveles de participación política e interlocución con autoridades locales, regionales y nacionales.

Esta situación se complica aún más por décadas de acumulación de conflictos político-militares, sociales, económicos, territoriales y humanitarios, donde las drogas ilícitas juegan un papel determinante. Paralelo a esto se encuentra una situación de pérdida de gobernabilidad interna de los resguardos, debido a serios procesos de

Las políticas a corto plazo hacia la Amazonia o la ausencia de ellas desde el nivel central colombiano; el conflicto interno, la producción de coca y el auge del narcotráfico; la militarización fronteriza y la ingobernabilidad son, entre otros, factores que marcan diferencias profundas en la percepción que los países vecinos puedan tener frente a la integración amazónica.

Las negociaciones multilaterales y la consolidación de políticas regionales se ven afectadas por la falta de agendas sociales que incluyan proyectos sectoriales de desarrollo amazónico, debido a la falta de consenso de los países de la región frente a cuáles son los intereses comunes de la región y a la falta de participación política de las autoridades.

aculturación, predominio de formas tradicionales de hacer política y primacía del interés particular sobre el colectivo, aspecto fuertemente caracterizado por la apropiación a manos de particulares de recursos públicos.

2) BIENESTAR, EQUIDAD E INTERCULTURALIDAD

La crisis de gobernabilidad que presentan los territorios amazónicos se fundamenta, entre otros, en la marginalidad y en la pobreza que demuestran tener las comunidades que allí habitan y que

en la mayoría de los casos presentan indicadores de bienestar por debajo de los promedios nacionales. El bajo bienestar es evidente al constatar los grados de inseguridad alimentaria derivados de la existencia de economías de monoproducción como la coca, de la pérdida de prácticas nutricionales en las comunidades, de los altos costos de alimentos procesados y del conflicto armado que se vive en la región.

Un punto importante que evidencia la crisis de bienestar y de equidad se manifiesta en los patrones desordenados de poblamiento urbano y en la macrocefalia institucional que presentan las capitales, en detrimento de la inversión social para el resto del territorio. En cuanto a esto último, se añade la baja cobertura y calidad que demuestran tener los sistemas de salud y educación, considerados inadecuados por un constante desconocimiento del contexto geográfico en el cual operan.

3) DESARROLLO, TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

La configuración del territorio amazónico y del uso que se le da al mismo se caracteriza por el predominio de dinámicas espontáneas y desordenadas, las cuales presentan consecuencias negativas en la conservación del bosque y la biodiversidad, y se manifiestan en la existencia de conflictos por superposición de figuras legales sobre el territorio y el manejo de los recursos naturales.

Un punto importante en materia de uso del suelo se evidencia en las diferentes presiones que históricamente la colonización ganadera y cocalera han ejercido sobre los territorios indígenas y sobre las zonas de reserva y áreas protegidas. En este aspecto cabe resaltar la sobredeterminación de la economía extractiva y las actividades productivas no sostenibles, caracterizadas por una articulación económica precaria al mercado in-

terno colombiano y al mercado transfronterizo amazónico. También se anotan los problemas fronterizos por exploración de recursos minerales como el oro y la migración irregular en busca de oportunidades.

Dentro de los temas sensibles en materia de sostenibilidad ambiental se encuentra la contaminación de diferentes cuencas hidrográficas por mal manejo de residuos y prácticas productivas inadecuadas, sumado a los impactos negativos de los cultivos ilícitos y de las políticas de erradicación. Tales prácticas presentan efectos negativos sobre la gobernabilidad democrática del territorio, la seguridad alimentaria de los habitantes, la estabilidad de comunidades y, por supuesto, sobre el medio ambiente.

Cabe anotar que existe un escenario de desconocimiento generalizado de inventarios y potencialidades de biodiversidad y recursos naturales, producto de bajos niveles de inversión en ciencia y tecnología, y de la poca retroalimentación en materia de investigación a nivel nacional y subregional.

Finalmente, dentro de las diversas problemáticas de la Amazonia se menciona que las negociaciones multilaterales y la consolidación de políticas regionales se ven afectadas por la falta de agendas sociales que incluyan proyectos sectoriales de desarrollo amazónico, debido a la falta de consenso de los países de la región frente a cuáles son los intereses comunes de la región y a la falta de participación política de las autoridades.

A pesar de dicha caracterización, en Colombia hace falta enfatizar en una política consistente de desarrollo y negociación multilateral benéfica para el Amazonas. Este país cuenta con algunos proyectos como la infraestructura, la expansión de la red vial y los megaproyectos aeroportuarios e hidroeléctricos, y en general la política de seguridad del Estado con un impacto poco significativo. Sin embargo, la participación de Colombia en la OTCA ha logrado una ampliación de la visión nacional y un avance tanto de posiciones consensuadas regionales, como de las posibilidades de negociación y de participación en iniciativas regionales. Desafortunadamente este avance no se ha consolidado aún como medio efectivo de acciones a favor de la Amazonia, sino que, incluso con la existencia del Plan Estratégico, ha estado limitado a generar puntos de referencia para los países más que a generar acuerdos de desarrollo.

El resto de países amazónicos que guardan frontera con Colombia continúan sintiéndola como amenazante (a pesar de que dentro de estos mismos países existe inestabilidad política), en espe-

cial, porque en Colombia estos territorios son centros para los grupos armados generando desplazamiento transnacional de diversos grupos de población, tráfico ilegal, militarización al borde de sus países y desgaste de recursos naturales por la debilidad de las políticas ambientales de un vecino conflictivo concentrado en el tema de seguridad. Dicha situación la ha convertido en una isla frente al resto de países amazónicos, mientras Brasil continúa buscando ámbitos de multilateralismo y de consolidación del bloque regional suramericano, y ganando terreno con el resto de países de la Cuenca Amazónica.

En resumen, se podría hablar de la fuerza del conflicto armado, la dificultad de movilización interna y con ella la pérdida de competitividad frente a los vecinos, de la ilegalidad, la fuerza de las políticas de protección indígena en los países fronterizos amazónicos, y el desplazamiento, del mal manejo de los recursos naturales, la improvisación en la presentación de propuestas debido al desconocimiento de las necesidades reales del territorio y de la debilidad en la infraestructura.

RETOS DE COLOMBIA FRENTE A LA CUENCA AMAZÓNICA: ESCENARIOS Y RECOMENDACIONES

Las soluciones a una problemática con tantos contrastes e intereses como la de la Cuenca Amazónica no sólo deben estar enfocadas al ámbito militar y de seguridad. Existe la necesidad de avanzar en la formulación de una agenda regional diversa e incluyente. En este sentido es fundamental, por parte de los países que conforman la cuenca, el diseño de políticas que reflejen su situación frente a la Amazonia.

Colombia tiene un gran reto para superar si quiere avanzar frente a políticas amazónicas, ya que su situación de conflicto interno y de déficit en materia de desarrollo amazónico, más que tropiezos en el camino, podrían llegar a ser la oportunidad para que el país lidere iniciativas de cooperación a escala subregional. Esta propuesta de liderazgo se podría dar en el marco de dos escenarios posibles. Uno, en el que los esfuerzos para acabar con la situación de conflicto interno (sea que continúe o que se estabilice) y la potencial amenaza de desestabilización regional, fueran llevados por Colombia al interior de una OTCA que avanza y evoluciona como motor de un ambicioso programa de cooperación para el desarrollo. Dos, se podría pensar en una OTCA que permanece estancada en sus propuestas y con una Colombia a la que le corresponde asumir internamente la responsabilidad de la Amazonia, sin ningún organismo internacional, pero con varios países vecinos con los que comparte frontera amazónica.

1. LA OTCA: EVOLUCIÓN HACIA EL DESARROLLO

De continuar la tendencia de homogenización ideológica latinoamericana, en la que importantes actores de la OTCA se encuentran involucrados (Brasil, Venezuela, Bolivia, Perú) existiría una clara oportunidad para que la OTCA retomara un nuevo aliento y avanzara significativamente en la construcción de una agenda amazónica para el desarrollo. En este sentido, Colombia podría ser parte de esta evolución dependiendo de su situación interna, ya fuera bajo un escenario de prolongación del conflicto interno o de una relativa estabilización del mismo a mediano plazo.

A. COLOMBIA Y LA PROLONGACIÓN DEL CONFLICTO INTERNO

Este primer escenario se enmarca en el supuesto de que la OTCA continúa vigente y avanza en sus negociaciones regionales, mientras Colombia continúa implementando políticas coyunturales orientadas hacia el conflicto armado, dejando de lado la política amazónica.

Bajo este escenario continuaría la problemática con los países amazónicos, debido a la arraigada condición de conflicto interno con aquellos con los que se comparte frontera, fundamentada en temas como drogas, desplazamiento, presencia de grupos armados, militarización, utilización de recursos naturales, fumigaciones con glifosato y el aprovechamiento del territorio selvático para actividades ilegales.

En este contexto podrían incrementarse o por lo menos mantenerse los niveles de seguridad tanto en el territorio interno Amazónico, como en las fronteras, dificultando la desecuritización de la agenda regional y la diversificación de la misma, es decir la evolución en temas como infraestructura, calidad de vida de las poblaciones y medio ambiente.

De darse este escenario Colombia quedaría atrasada respecto al resto de países que continuarían la negociación, por lo que se vería obligada a continuar con políticas locales de los distintos departamentos amazónicos, excepto si llegara a comprometerse a diseñar una política de desarrollo de la región, incluso en medio del conflicto.

Las soluciones a una problemática con tantos contrastes e intereses como la de la Cuenca Amazónica no sólo deben estar enfocadas al ámbito militar y de seguridad. Existe la necesidad de avanzar en la formulación de una agenda regional diversa e incluyente. En este sentido es fundamental, por parte de los países que conforman la cuenca, el diseño de políticas que reflejen su situación frente a la Amazonia.

Buscar alternativas al problema de los cultivos ilícitos en la cuenca amazónica y ejecutarlas a satisfacción, ampliaría las posibilidades de trabajo conjunto entre los países miembros de la OTCA. Ganarle la batalla al narcotráfico y lograr estándares de seguridad y desarrollo aceptables en términos subregionales, ampliaría el campo de posibilidades en materia de negociación bilateral y multilateral...

Por otro lado, Colombia tendría una magnífica oportunidad para liderar propuestas de cooperación en materia de lucha contra las drogas que redundaran en su beneficio y en el de la cuenca. Uno de los temas sensibles que presenta la región amazónica en general son los cultivos ilícitos. Teniendo en cuenta que el tema medioambiental ocupa un lugar importante dentro de las preocupaciones de la OTCA, Colombia podría buscar apoyo en la Comisión Especial de Medioambiente de la Amazonía (CEMAA). Esta comisión condena la existencia de cultivos ilícitos en la región y posibilita la formulación y ejecución de algunos programas de desarrollo alternativo basados en la cooperación internacional. Dichos programas con-

templán medidas de control ecológico y planes de contingencia ambiental. La cooperación en este sentido podría generar un cambio sustancial en materia de cultivos ilícitos a nivel regional, pues traería consigo nuevas oportunidades a miles de campesinos, nuevos mercados de productos que incentiven el proceso y, por consiguiente, la desestabilización financiera de grupos al margen de la ley que actúan en esta región.

Buscar alternativas al problema de los cultivos ilícitos en la cuenca amazónica y ejecutarlas a satisfacción, ampliaría las posibilidades de trabajo conjunto entre los países miembros de la OTCA. Ganarle la batalla al narcotráfico y lograr estándares de seguridad y desarrollo aceptables en términos subregionales, ampliaría el campo de posibilidades en materia de negociación bilateral y multilateral, pues hay que recordar la existencia de al menos seis comisiones especiales más en distintos temas de desarrollo, y que la OTCA tiene

capacidad de contratación con otros entes internacionales.

B. ESTABILIZACIÓN DEL CONFLICTO COLOMBIANO A MEDIANO PLAZO

En este escenario, que se constituye como el más deseable pero a la vez el más complejo de alcanzar, tanto a corto como a mediano plazo, las negociaciones bilaterales y multilaterales se facilitarían debido a que el Estado no tendría que estar concentrado en la seguridad de la zona y el control del conflicto armado. La participación en las iniciativas regionales podría verse favorecida por propuestas proactivas y por instituciones concen-

tradas en el desarrollo amazónico que trabajarían en la realización de una política pública nacional acorde con las negociaciones multilaterales con organizaciones como la OTCA o con propuestas como la IIRSA, o el SIVAN-SIPAN.

Bajo este escenario se abrirían las puertas a más negociaciones y posibilidades frente a otros entes multilaterales, como la CAF y la IIRSA, que se han preocupado por proyectos como el financiamiento de la Carretera Marginal de la Selva que abrió el tráfico rutinario entre Manaus, en la selva brasileña, y Santa Helena del Guairén, en el sur venezolano; la red de interconexión eléctrica que desde la represa del Guri, en Venezuela, surte de energía al Estado de Roraima, en Brasil; la construcción de la nueva represa en el río Carona, aguas arriba del Guri; la prolongación de la carretera que procede del norte del Brasil y que une las Guayanas entre sí, con Venezuela; y los proyectos de prefactibilidad para el desarrollo de un sistema fluvial de transporte multimodal por el río Amazonas y sus afluentes.

Con lo anterior se buscaría llegar, con la participación de todos los países de la Cuenca Amazónica, a construir un banco sólido de proyectos tanto de infraestructura como de temas de sostenibilidad ambiental e interculturalidad, orientados al desarrollo interconectado del continente y su apalancamiento financiero en éste banco multilateral de desarrollo.

Con este escenario se incrementarían las posibilidades de que tanto Colombia como los otros países que han expresado su interés en el sistema satelital SIVAN-SIPAN (Sistema de Vigilancia de la Amazonia y Sistema de Protección de la Amazonia), logran concesiones con Brasil en el marco de la OTCA para conseguir parte del sistema con el fin de lograr el control del territorio amazónico, incluso a pesar de las barreras en el caso colombiano como el manejo de la información en temas internos, la legislación frente al derribo de aviones, los altos costos del proyecto, la ambivalencia de Brasil frente a las aproximaciones y a las negociaciones, su posición frente al involucramiento militar norteamericano y la falta de compatibilidad con los radares colombianos.

Bajo este esquema de participación multilateral Colombia debería redoblar esfuerzos en materia de políticas públicas de desarrollo nacional, con el fin de tener sus objetivos claros a la hora de negociar con países con diversos intereses.

2. EL ESTANCAMIENTO DE LA OTCA Y LAS ALTERNATIVAS PARA COLOMBIA

De continuar la tendencia regional con problemas internos en cada uno de los países que con-

forman la Cuenca Amazónica se podría llegar a dar un ilimitado estancamiento de la OTCA, en el que ninguno de los países llegaría a avanzar significativamente frente a la agenda del Amazonas y a su desarrollo. Colombia vería limitada su inserción internacional tanto por su conflicto armado interno como por las problemáticas de los otros países que concentrarían sus esfuerzos, como en parte lo han hecho hasta ahora, en definir la situación interna y no a negociar alternativas regionales.

En este marco, se vería afectado el futuro y el desarrollo de estos países, ya que no estarían preparados para sacar provecho de los recursos amazónicos en un mediano y largo plazo por la falta de preparación regional e interna, y la imagen de la OTCA se vería deteriorada por su inactividad y su falta de acción, creando un ambiente de ilegitimidad y de baja credibilidad.

La región amazónica se vería afectada por la ausencia de vigilancia regional, lo que incrementaría las oportunidades de deforestación del área, tráfico de ilícitos y poblamiento acelerado y desorganizado; y además se vería también afectada por la falta de evolución en creación de patentes regionales y ayudas jurídicas que brindarían una protección adicional a sus recursos, y por el estancamiento en investigaciones sobre productividad regional.

3. RECOMENDACIONES

A pesar de la preocupación del Estado por incrementar la seguridad en el territorio amazónico, la problemática incluye diversas temáticas adicionales, que muestran la importancia de ampliar la agenda de la región y convertirla en una política de Estado sostenible en el tiempo, que permita una visión sólida nacional a la hora de llegar a negociaciones regionales con los países que conforman la Cuenca Amazónica.

Como recomendación inicial se sugiere la continuación y el apoyo a la labor que se ha venido realizando en las diferentes iniciativas de desarrollo para la Amazonia, en las que Colombia participa con el fin de generar continuidad, coordinar los esfuerzos con la región y visualizar soluciones con ayuda de los trabajos y las políticas de países como Brasil, que tiene este trabajo mucho más avanzado y claro. En primer lugar se recuerda la importancia de contar con los beneficios tanto próximos como a futuro, con la evolución que se visualiza de la OTCA, sus Comisiones Especiales y su Plan Estratégico, liderado por Brasil debido a su poder en el continente.

Se recomienda dicha organización también como punto de encuentro con países individuales para establecer negociaciones bilaterales teniendo en cuenta las necesidades amazónicas de cada uno de ellos, en especial de quienes comparten frontera con Colombia. Es importante llegar a acordar políticas exclusivas sobre la Amazonia desde las comisiones de vecindad para mejorar tanto la situación fronteriza como del territorio amazónico. En el caso de la relación con Brasil, que se configura como la principal, geoestratégica y económicamente, los acuerdos dependen de políticas similares de defensa y seguridad, y de un distanciamiento de la política de seguridad colombiana de las norteamericana, además de propuestas sólidas y concretas de acción.

A nivel nacional se hace indispensable la definición de políticas internas y externas exclusivas para la región amazónica. Para su creación es importante partir de una base ya existente y sólida con el fin de adelantar los procesos, como lo es el Tratado de Cooperación Amazónica, su Plan Estratégico, o como lo son los estudios de organizaciones independientes del gobierno, o instituciones como las comisiones de vecindad de los países con los que se comparte la Amazonia, además de sus Ministerios de Medio Ambiente.

Colombia no debe continuar planteando sus políticas en torno a la amenaza terrorista, ya que este tema no ha tenido mayor aceptación; no se considera una decisión positiva, ya que frenaría la posibilidad de construcción de consensos. A pesar de que se llegara a continuar con un escenario de guerra y conflicto, se recomendaría desecuritizar la agenda creando un proyecto orientado hacia el desarrollo y aterrizado a la realidad social, cultural, económica y de infraestructura de la región, si se quiere con un ángulo cercano a la seguridad humana, sin dejar de atacar las causas del conflicto interno.

A nivel regional se hace clara la importancia de modificar la imagen colombiana desmilitarizando los procesos de interdicción y represión del narcotráfico, retornándolos al control policivo, ya que admitirlos como problema de seguridad del Estado es convertir la frontera en puntos de confrontación armada y tensiones.

Es importante llegar a acordar políticas exclusivas sobre la Amazonia desde las comisiones de vecindad para mejorar tanto la situación fronteriza como del territorio amazónico.

Finalmente, se recalca la importancia de que en el proceso de construcción de la agenda amazónica se dé cabida a la motivación investigativa y a la abierta participación de diversos sectores, (además de los gobiernos), como los indígenas, los desplazados, los industriales y el sector académico, debido a los grandes aportes que pueden llegar a poner encima de la mesa.

NOTAS

- 1 SIAMAC, Sistema de Información de la Amazonia Colombiana. <http://www.imani.unal.edu.co/siamac.htm>
- 2 Idem, <http://www.imani.unal.edu.co/siamac.htm>
- 3 Ver: Gral. Edgardo Mercado Jarrin. "Pacto Amazónico: ¿dominación o integración?". En *Nueva Sociedad*, julio-agosto de 1978.

POLICY PAPERS

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE



Nº 23 Países Vecinos

La Amazonia colombiana: perspectivas de una integración subregional para el desarrollo



Nº 19 Unión Europea

Las relaciones Colombia-Unión Europea: entre luces y sombras



Nº 22 Integración

La relación colombo venezolana tras el retiro de Venezuela de la comunidad andina



Nº 18 Integración

Comunicaciones y conectividad para Colombia



Nº 21 Países Vecinos

Colombia y la migración andina: contexto, cambios y necesidades



Nº 17 Asia - Pacífico

¿Es deseable el ingreso de Colombia a Apec?



Nº 20 Integración

Colombia ante la interconexión e integración energética



Nº 16 Estados Unidos

La agenda Colombia-Estados Unidos: TLC y Plan Colombia

ESTE DOCUMENTO FUE ELABORADO POR DIANA LUCÍA RENGIFO Y SANTIAGO GONZÁLEZ

El proyecto «La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante» se emprendió en marzo de 2003; actualmente trabaja en consorcio con la Academia Diplomática de la Cancillería; Universidad de los Andes; Universidad del Norte; Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra -CEESEDEN-; Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario; Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana; Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia; Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -FESCOL-; y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI- de la Universidad Nacional, con la coordinación de FESCOL.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: www.colombiainternacional.org