

resumen

El presente texto, pretende, a través de un ejercicio de reflexión, aportar algunas luces a la comprensión de los procesos de desarrollo, que se adelantan en el departamento del Amazonas (Colombia), desde la identificación de tres elementos propios al ejercicio administrativo público (territorio, individuos y el medio ambiente). Para ello, se revisaron algunos documentos de carácter bibliográfico y normativo, que permitieron establecer las líneas de ruptura entre la realidad y la norma. Como también, las intenciones que desde la bitácora gubernamental, se precisan para atender a las problemáticas que surgen desde las dinámicas puntuales de tal entidad territorial.

Palabras clave: Indígenas, medio ambiente, desarrollo y administración pública.

abstract

The Colombian Amazonas Department: territorial development, natives and the environment

This article was intended to provide reflection aimed at understanding the current development taking place in the Colombian Amazonas department by identifying three elements involved in public administration (territory, individuals and the environment). Bibliographic and regulatory documents were thus reviewed for establishing lines of disagreement between reality and supposedly established regulations, as well as government intentions for dealing with problems emerging from such territorial entity's precise dynamics.

Key words: Natives, environment, development, public administration.

Departamento del Amazonas (Colombia) Desarrollo territorial, indígenas y medio ambiente

JOSÉ MIGUEL SEGURA*

Dentro de los múltiples y complejos problemas a que se ven abocados los actuales Estados nacionales y particularmente los pertenecientes a la región andina, se hallan los que tienen que ver con la institucionalización de los conflictos ambientales. Es decir, con la definición del modelo de desarrollo y la capacidad de participación activa que posee la sociedad en su conjunto para afrontar dicha problemática.

Hablamos de un asunto que rebasa el ámbito del ecologismo y de las políticas sectoriales, para convertirse en un tema que depende más de la coordinación entre mecanismos y procesos de negociación democrática, que de una hipotética construcción de proyecto nacional de largo plazo, o de un programa político que valore los recursos financieros, sociales y administrativos para su institucionalización.

De ahí, la imperiosa necesidad por interpretar y comprender los procesos (políticas públicas y regulación) y estructuras de Gobierno que responden a las demandas sociales (autoridades de tutela, organismo de control y mecanismo de asignación de recursos) y que bajo el aporte del paradigma de la gobernanza harían explícitas las condiciones de la institucionalización de dichos arreglos, del rediseño de sistemas gubernativos más favorables al desarrollo sostenible y por ende al fortalecimiento organizativo de los pueblos.

Un ejercicio académico que busca fijar la atención de todos los ciudadanos miembros de los Estados con territorios amazónicos, sobre la inevitable relación que entre cultura e institucionalidad, se viene dando para manejar lo que hoy se conoce como “grandes ecosistemas”¹, pero que a su vez permite constatar el acompañamiento que otros Estados, la sociedad global y los organismos multilaterales, tienen con el tema de la conservación del cinturón verde del mundo.

Recibido: agosto de 2009 / Aprobado: agosto de 2010

CORRESPONDENCIA: Calle 44 No. 53-37 CAN, Escuela Superior de la Administración Pública, ESAP, Sala de Profesores, Bogotá, D. C., Colombia.

Segura, José Miguel. 2010. Departamento del Amazonas (Colombia) desarrollo territorial, indígenas y medio ambiente. *Administración & Desarrollo*, 38(52): 191-200.

1 Expresión utilizada por Alzate, Beatriz en “Historia, cultura, internacionalismo. Dosis de infinito”. En Colombia país de regiones, Cinep- Colciencias. No. 4, 1998, p. 149.

* Estudiante de la Territorial Meta, Asistente de Investigación
CORREO-E: josemielsegura@gmail.com

I. El Departamento del Amazonas

Dentro de los múltiples rasgos que caracterizan al Estado se encuentra el crecimiento y enorme diver-

sificación del aparato estatal, por una parte, y la presencia de una dimensión territorial del Estado más o menos fuerte y diversa, por el otro.

AMAZONAS		
SUPERFICIE	CAPITAL	FRONTERA INTERNACIONAL TERRESTRE
109.665 km ²	Leticia	Brasil (Oriente)-Perú (Sur)

La cual ha obligado a que desde la década de los 90 el país se encuentre realizando grandes esfuerzos para modernizar el Estado y a su vez atender de manera oportuna y eficiente las demandas de una población cultural y regionalmente heterogénea y dispersa².

Que hoy, gracias a las oportunidades del entorno globalizado y de las prioridades expuestas en la Constitución Política de 1991 y el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011: Estado Comunitario: desarrollo para todos, genera opciones de desarrollo y bienestar para la población, además de hacer visibles las debilidades de la gestión administrativa pública en la articulación y armonización de la vida social de los pobladores de esta parte del país.

Si bien es cierto, que las reformas descentralizadoras –descentralización política– en Colombia, tuvieron su impulso más importante en la Constitución de 1991, que consagró la autonomía para las entidades territoriales (art. 287 C. P.) y atribuyó a los departamentos funciones administrativas de coordinación, complementariedad, apoyo de la acción municipal e intermediación entre la esfera municipal y el nivel nacional (art. 298 C. P.). Esa misma Carta Política también otorgó competencias para fortalecer las estructuras de poder existentes, legitimar a las autoridades locales y lograr mayor flexibilidad para atender sus necesidades³.

ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS A LOS DEPARTAMENTOS		
ÁREA	COMPETENCIA	NORMA
Planeación del desarrollo	Planificación y promoción del desarrollo económico y social Participación en la formulación de los planes de desarrollo nacionales.	C. P. Ley 715/01
Coordinación y articulación entre niveles de Gobierno	Tutela y asistencia técnica y admón. a los municipios	Ley 152/94 Ley orgánica del PN Cód. Deptal.
Provisión de bienes y servicios públicos	Educación. Préstamo del servicio educativo y de la ejecución SGP Salud. Ejecutar la Política de Salud Pública y formular el PAB Servicio públicos domiciliarios	Ley 715/01 Ley 715/01 Ley 142/94
Asistencia técnica y coord. de los municipios	Medioambiente Infraestructura de transporte Tránsito Vivienda: Asistencia, tecno-adm. Desarrollo agrario Cultura, patrimonio, expresiones e infraestructura Orden público Empleo Prevención y atención de desastres	Ley 99/93 Ley 105 de 1993 Ley 3ª de 1991 Ley 160/94 Ley 397 de 1997 Cód. Dptal. Ley 715/01 Cp. Art. 300 Decreto 919 de 1989

2 Dentro de los pueblos indígenas que habitan aún el departamento de Amazonas se hallan: Andoques, boras, carijonas, cocamas, cubeos, cuerutúes, curripacos, letuamas, mirañas, muinames, mariatés, macunas, ocainas, tanimucas, ticunas, uramíes, witotos, yaguas, yacuna-matapíes y yurías.

3 Sueli Cock, Vanessa. 2008. "La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal". Estudios. Socio-Jurídicos, 10(1): 158-200, enero-junio.

Hablamos de un inicio en donde los escenarios de interacción política, económica, sociocultural, ecológica y militar se han vuelto cada vez más complejos. Y definen bajo una dinámica particular, algunas nuevas perspectivas, que dado el juego político interno, aparecen como contradictorias al principio integración.

Integración, que desde el departamento del Amazonas⁴, con sus dos municipios: Leticia y Puerto Nariño, además de seis corregimientos, cinco inspecciones de policía y numerosos asentamientos indígenas, permite entregar a dicha entidad territorial la responsabilidad actual y futura de los procesos de geoestrategia y beneficio ambiental, pero todo ello, desde la perspectiva de la integración y el desarrollo fronterizo e internacional.

I.I Desarrollo territorial y gobernancia. Lo difícil de empezar

El Departamento del Amazonas está ubicado en el extremo sur oriental del país, en una zona de triple frontera que le confiere una zona de ejercicio de soberanía nacional, por parte del Estado central de 1.944 km, lo que significa el 59% con relación al total de las áreas de frontera con Brasil y Perú (Sinchí, 2000). Ocupa un área de 109.665 km², equivalente al 9.61% del territorio continental colombiano, representa el 22.98% de la Amazonia colombiana y el 5.06% de la subregión sur oriental, siendo el departamento de mayor extensión territorial, lo cual resulta atractivo para los estudios del fenómeno administrativo público, en lo que concierne a las múltiples formas y modalidades de ejercicio del poder que se pueden gestar al interior de dicha entidad territorial, y que favorecerían el mejoramiento de la eficiencia, a través del aprovechamiento de la descentralización, control social y la implementación de políticas como nuevas formas de poder local.

Un poder, que configurado bajo la perspectiva de la “gobernancia del territorio” o mejor aún de “la gobernancia democrática”, permitirá la articulación de los diferentes tipos de regulación en un territorio, a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción [...]. (Jolly, 2007:34).

4 Leticia, El Encanto, La Chorrera, La Pedrera, La Victoria, Miriti-Paraná, Puerto Alegría, Puerto Arica, Puerto Nariño, Puerto Santander y Tarapacá, son municipios del departamento de Amazonas que se hallan relacionados en el sitio web <http://www.gobiernoenlinea.gov.co>

Hablo de un concepto que según Le Galès puede ser definido como “un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones para lograr unas metas propias discutidas colectivamente en unos ámbitos fragmentados, inciertos”⁵, como lo es efectivamente el departamento del Amazonas.

Un departamento, cuya institucional se ha visto transformada en aplicación al ejercicio de los contenidos constitucionales de 1991, pero que lamentablemente no ha logrado resolver su cuestión regional y otros problemas tales como la inequidad, las limitantes del sistema democrático y la ausencia del Estado, lo cual permite señalar de acuerdo con Boisier (1995), que parte de las posibilidades competitivas que tienen los territorios “están dadas por su capacidad de establecer grados de diferenciación o marcas particulares en un marco de competencia en el que las fuerzas homogeneizantes de la globalización tienen una presencia permanente”. Presencia que pone en jaque al actor político denominado Estado, y de otro lado, a la región entendida como articuladora social y de promoción del bienestar en el territorio. Un territorio que a través de su historia ha construido relaciones de mutuo respeto con sus vecinos: Brasil y Perú, en pro de mantener una frontera dinámica y libre de controles migratorios, que interrumpa la libre circulación de los nacionales de los tres países en sus municipios fronterizos, garantizando, de esta forma, un intercambio cultural, social y comercial armónico⁶.

En ese sentido, indagar acerca de cuáles son las causas del retraso en el desarrollo territorial de dicha entidad y a su turno por las incipientes relaciones que se vienen dando entre conocimiento científico, consenso social y poder político, revelan que el desarrollo tal y como lo muestra Boisier se confunde con la provisión de servicios materiales (más casas, escuelas, cultivos, etc.) y rara vez se admite que lo que interesa es cambiar y mejorar las situaciones y procesos.

5 La definición del PNUD que cita Stren indica que “la gobernancia puede entenderse como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país a todo nivel. Involucra mecanismos, procesos, instituciones a través de los cuales los ciudadanos y otros grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias”.

6 Extracto del Plan de Desarrollo del Departamento del Amazonas “Un Gobierno con Proyección Humana 2008-2011”. Asamblea Departamental, Ordenanza No. 016 (9 de mayo de 2008).

Una cuestión cuya complejidad⁷ obedece a la variedad de subsistemas existentes en la región, la jerarquía y capacidad decisional que muestran sus subsistemas, a la proporción de articulaciones no lineales presentes en el sistema y la recursividad del sistema mismo, esto es, la capacidad de sus elementos para ser a la vez, causa y efecto. De donde se desprende que son los gobiernos territoriales los encargados de producir y procesar las informaciones necesarias para que su región pueda mejorar sus posibilidades en el contexto interno fronterizo y en sus relaciones internacionales.

II. Indígenas del Amazonas. ¿Los mismos de siempre?

Desde la proclamación de la Carta Política de 1991, son significativos los avances legislativos en torno al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación. Ejemplo de ello, es la ley 715 del 2001, la cual determinó entregar a los resguardos el 0,52 por ciento de las transferencias. “Pero, como lo acepta Planeación Nacional, en el documento Los Pueblos Indígenas de Colombia (2002) las políticas públicas en materia de indígenas no suelen considerar a los que viven en las zonas de frontera” (Cadena, 2007).

Dichas zonas constituyen un entramado complejo de intereses y retos que deben ser tratados con un enfoque particular, y sobre todo, con una orientación cooperativa propia de países vecinos.

Una situación que deja en claro por qué pese a los intentos por acercar a las comunidades en procesos de educación básica, estos fracasan y acrecientan las precarias condiciones de vida de sus asentamientos y el carácter diferenciador de su cultura. Pueblos indígenas que albergados en el Departamento del Amazonas dinamizan actividades de intercambio con las sociedades peruanas (Yucuna) y brasileras (Macuna). Pero cuyo principal agregado es el contar con Planes de Vida que gestados desde sus propios territorios, le apuestan “a garantizar el devenir, la permanencia y sostenibilidad en el tiempo de las comunidades, así como su fortalecimiento étnico y el mejoramiento de sus condiciones de vida”⁸.

Planes que diseñados mediante el ejercicio de la planificación, permiten articular cosmovisiones y características particulares para concebir un futuro deseado, así como los medios necesarios para alcanzarlo (Ackoff, 1973).

De ahí que resulte indiscutible, que ante tales circunstancias, la zona fronteriza del departamento del Amazonas no se halla convertido en una gran plataforma para el desarrollo de actividades ilícitas que como el tráfico de armas, el narcotráfico y la presencia de grupos armados, desafían la institucionalidad del Estado y generan en la población civil, tanto de colonos como de aborígenes un alto grado de incertidumbre respecto a lo que significa estar protegido y/o contar con el apoyo gubernamental necesario para garantizar un mínimo de seguridad como requisito a su convivencia.

Tabla N°2 Resguardos indígenas

NOMBRE	ETNIA	MPIO/CGTO	ÁREA (ha) INCORA	RESOLUCIÓN
El Vergel, Zaragoza, Mocagua, Macedonia	Ticuna	Leticia	16.750.000	060/83
Isla de Ronda	Cocama	Leticia	60.2305	042/96
Km. 6 -11	Huitot, Ticuna	Leticia	7.540.52000	025/78, 27/78 y 0009/99
La Playa	Ticuna, Cocama	Leticia	246.9223	0009/99
Miriti, Paraná	Tinamuka, Yucana, Matapi, Cubeo, Cabiari, Miraña, Letuana, Makú y otras	Leticia	1.600.000.0000	0104/81 - 141/82
Nazareth	Ticuna	Leticia	1.367.0000	081/82 - 141/82
Pto Sábalo y Los Monos	Huitoto	Leticia - Solano	211.480.0000	032/88 - 234/75
San Sebastián, San Antonio de los Lagos	Ticuna	Leticia	274.7000	087/82
Santa Sofía	Ticuna	Leticia	4.209.0000	080/82 - 140/82 - 23/85

7 Para una mayor ampliación del término y de su horizonte conceptual ver Boisier, Sergio, ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? Santiago de Chile, 2005. Material aún no publicado.

8 Plan de Desarrollo del Departamento del Amazonas “Un Gobierno con Proyección Humana 2008-2011”. Asamblea Departamental, Ordenanza No. 016 (9 de mayo de 2008).

NOMBRE	ETNIA	MPIO/CGTO	ÁREA (ha) INCORA	RESOLUCIÓN
Cotuhe - Putumayo	Ticuna	Leticia - Tarapacá	245.227.0000	077/92
Puerto Córdoba	Miraña, Yucuna	Miriti	39.700.0000	057/85
Comeyufú	Tiriano, Yucuna y otras	Pedreira	19.180.0000	056/85
Curure - Los Ingleses	Yucuna, Cubeo	Pedreira	212.320.0000	19/95
Puerto Nariño	Ticuna	Puerto Nariño	140.623.2154	021/90
Nunuya de Villazúl	Muinane y otros	Puerto Santander	59.840.0000	034/88
Predio Putumayo	Huitoto, muinanme	Los Chorrera, Puerto Alegria, Puerto Africa	5.819.505.0000	030/88, 057/89 y 105/07
Arara	Ticuna	Leticia	12.308.0000	092/82
Aduche	Adoke	Pto Santander, Leticia - Solano	57.9000.000	235/75 - 033/88 - 1979/88
Monochoa	Huitoto	Solano	229.440.0000	233/75 y 426/75 - 31/88
Yaigojé - Apaporis	Tanimuka	Miriti - Paraná, La Victoria, La Pedreira Taraira	1.020.320.0000	035/88 y 006/98
San José del Río	Cocama	Leticia	548.6463	043/96
Puerto Triunfo	Ticuna, Cocama	Leticia	1.129.6514	076/98
Camaritagua	Yucuna, Miraña, Tanimuka	La Pedreira	8.878.8001	012/10/12/02
San Juan de los Parentes	Ticuna	Leticia	46.0781	075-9-12-1999
TOTAL			9.708.867.2641	

Fuente: Plan de Desarrollo del Departamento del Amazonas “Un Gobierno con Proyección Humana 2008-2011”. Asamblea Departamental, Ordenanza No. 016 (9 de mayo de 2008).

Si bien es cierto que el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural, como también de los sistemas de derecho propio, siguen siendo tópicos comunes de atención por parte de las autoridades y representantes de grupos y comunidades indígenas del departamento, no se puede desconocer que el interés actual de los mismos se halla dirigido hacia el abordaje de aspectos relacionados con el desarrollo educativo –currículos interculturales y bilingües, el rescate de sistemas tradicionales de salud–y fortalecimiento administrativo de sus organizaciones –liderazgo, administración, gestión de proyectos– en cuanto elementos proclives a la construcción armónica y responsable de sus planes de vida. Planes cuya visión se orienta desde las comunidades indígenas, a tener una vida cultural y espiritual que sea el motor de la conciencia colectiva de las personas que integran una comunidad, partiendo de la práctica y enseñanza de los valores tradicionales como el trabajo comunitario, la tradición oral, y bajo la consideración de que la tierra como madre, es el equilibrio entre el hombre, la naturaleza y la sociedad⁹. Una sentencia que hace imperiosa la participación activa de todas las comunidades indígenas y afianza el compromiso

general para asumir responsabilidades en la toma de decisiones como mecanismo de autogestión.

Esto en virtud a que para los pueblos indígenas, la madre naturaleza fundamenta una visión espiritual del mundo, en donde las fronteras no existen, ni su existencia se halla limitada por una línea imaginaria definida desde el pensamiento occidental.

Lo cual, se constata en la amplia distribución que la población indígena tiene en el Departamento del Amazonas, pero especialmente en los municipios de Tarapacá, La Pedreira, La Victoria, Miriti, Puerto Arica, Puerto Santander, El Encanto, La Chorrera y Puerto Alegría, municipios cuya presencia étnica es flotante.

Lo que aboca “reconocer que a través de las sesiones de la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa, el Gobierno Departamental y las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, constituidas al amparo del artículo 56 transitorio de la Constitución Política y el decreto 1088 de 1993, se ha avanzado desde el 2002 en la interlocución necesaria para garantizar mayor gobernabilidad y mejor prestación de los servicios sociales en los territorios indígenas”¹⁰.

9 Ver, Ordenanza No. 016 (9 de mayo de 2008).

10 Plan de Desarrollo del Departamento del Amazonas “Un Gobierno con Proyección Humana 2008-2011”. Asamblea Departamental, Ordenanza No. 016 (9 de mayo de 2008).

Pues aunque la Ordenanza No. 016 (9 de mayo de 2008), señala con base en las relatorías resultantes de las mesas de trabajo, los avances en materia de gestión, también revela algunas debilidades que tanto del lado de las comunidades indígenas como de la administración pública deben ser corregidas, con miras a avanzar en la construcción de un Amazonas más competitivo e incluyente, y las cuales tiene

que ver con la falta de concientización en la unidad de organizaciones y comunidades, poca capacitación de sus dirigentes, falta de conocimiento territorial de la jurisdicción, creación de espacios de participación entre instituciones y líderes indígenas, desconocimiento de las administraciones departamentales y municipales a las autoridades indígenas.

Normatividad en materia indígena (Constitución, leyes y actos administrativos)		
Norma	Asunto	Instrumentos de apropiación y desarrollo
Constitución Política 1991	Reconoce a la nación colombiana como multiétnica y pluricultural	1. Establece derechos como la enseñanza bilingüe en comunidades con tradición lingüística. 2. Avala la participación de las comunidades indígenas en el Senado de la República con dos senadores por circunscripción nacional especial. 3. Contempla la estructuración de los territorios en entidades territoriales y la participación de los resguardos indígenas en los recursos de transferencias de ingresos corrientes de la nación. 4. Establece que "las autoridades indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro del ámbito de su territorio, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y la ley.
Ley 115 de 1994	Etnoeducación	Establece que debe estar "ligada al ambiente, al proceso de producción, al proceso social y cultural, y cuya finalidad es afianzar los procesos de identidad, conocimiento, socialización, protección y uso adecuado de la naturaleza, sistemas y prácticas comunitarias de organización, uso de las lenguas vernáculas, formación docente e investigación en todos los ámbitos de la cultura".
Ley 715 de 2001	Hacienda Pública	La asignación de recursos a los resguardos indígenas de acuerdo a la población; estas transferencias del SGP serán administrados por los municipios donde quede ubicado el resguardo, mediante convenio inter administrativo con las autoridades indígenas.
Ley 270 de 1996	Administración de Justicia	Incorporó dentro de la estructura de la Rama Judicial del Poder Público a las autoridades de los pueblos indígenas y reconoció como parte de la legislación nacional, los usos y costumbres de los pueblos indígenas (sistemas normativos).
Decreto 1811 de 1990	Salud social-comunitaria	Permite que las comunidades indígenas participen y aprueben la estructuración de los planes de salud que se formulen en sus territorios.
Decreto 1083 de 1993	Administración Territorial	Permite que los cabildos y/o autoridades tradicionales que actúan en representación de sus territorios, conformen asociaciones con carácter de entidades de derecho público de carácter especial.

III. Gestión ambiental¹¹

Con el impulso mundial que se le ha dado al medio ambiente y en atención a la riqueza natural y biodi-

versidad existente en la nación, es claro que "el medio ambiente se constituye en un factor de competitividad en la medida en que se relaciona con la degradación y preservación de los recursos"¹², lo cual, ha obligado al Estado a establecer sistemas regulatorios, con vista a crear ventajas comparativas y competitivas dentro del nuevo contexto internacional.

Todo ello, en virtud a que el tema del medio ambiente en el ámbito territorial, ha precisado de unos esfuerzos que por parte de los actores regionales, busca ligar las iniciativas de desarrollo regional y sostenibi-

11 Es el conjunto de acciones encaminadas al uso, conservación o aprovechamiento ordenado de los recursos naturales y del medio ambiente en general. De la misma manera, puede ser entendido como el proceso que está orientado a resolver, mitigar y/o prevenir los problemas de carácter ambiental, con el propósito de lograr un desarrollo sostenible, entendido este como aquel que le permite al hombre el desenvolvimiento de sus potencialidades y su patrimonio biofísico y cultural y garantizar su permanencia en el tiempo y en el espacio.

Con lo anterior, el concepto de gestión lleva implícito el objetivo de eficiencia, por lo que la gestión ambiental implica aprovechar los recursos de modo racional y rentable, dentro del marco de "desarrollo sostenible", entendido como "el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas".

12 Botero, María Helena. (2004) "Desarrollo regional e internacionalización de las regiones" En: Documento de Investigación 3 Bogotá: Universidad del Rosario.

lidad –cadenas productivas, clusters–, como factores de unión y cooperación regional.

La tarea no ha sido fácil, en lo multilateral cada uno de los países intenta proteger sus intereses particulares obstaculizando resultados conjuntos. Sin embargo, organismos como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica han sido una muestra de que es posible alcanzar consensos para hacer frente a problemáticas medioambientales significativas causadas por las poblaciones fronterizas tales como: deforestación, contrabando de madera, contaminación hídrica y los daños ecológicos causados por la acción de los grupos terroristas, como consecuencia de los atentados a la infraestructura petrolera (Rodríguez, 2007).

Situación que hace desear que la política de vecindad y las relaciones transfronterizas deban caracterizarse por una planeación conjunta y concertada de proyectos y programas, que albergados al interior de acuerdos y convenios efectivos, permitan intensificar la Cooperación Andina para el desarrollo y la seguridad de las zonas de integración fronterizas (ZIF), en cuanto enclaves propios al fenómeno de la globalización.

Señalar, cuáles pueden ser las amenazas percibidas para la Amazonia, solicite de considerar el importante papel ecológico que juegan los bosques tropicales, y por ende sus ríos, en el equilibrio de Sudamérica y el mundo. Toda vez, que la Amazonia es considerada como un territorio clave a nivel estratégico y como región “ecogeográfica” que se expande por nueve países: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Guyana Francesa, Perú, Surinam y Venezuela¹³. Pero en cuyo fondo común, se hallan los problemas sociales y económicos causados por la distancia con los centros decisionales y la precaria infraestructura con que cuentan sus entidades territoriales.

Situación que engendra conflictos socioambientales y prácticas ilícitas que favorecen el fracaso de los procesos políticos y administrativos referidos a la sostenibilidad de los recursos y el control democrático de la sociedad. Ciertamente esto, la inclusión del medio ambiente en los estudios de seguridad internacionales es muy reciente e incluso controvertido (Veyrunes, 2008). Ejemplo de ello, es el estudio realizado por Alfonso Avellaneda Cusaria, de la Universidad

del Bosque en Bogotá, muestra las relaciones existentes entre proyectos petroleros e inseguridad sobre el ecosistema y las poblaciones que generan violencia y conflictos sociales.

De otra parte, la extracción masiva de madera y su consecuencia más visible: la deforestación, es una preocupación mayor para las Organizaciones Internacionales interesadas en la cuenca amazónica. A este respecto, es que Juan Pablo Ruiz Soto, economista colombiano, en un artículo publicado en *El Espectador* muestra la tendencia a la conservación de la Amazonía a fin de detener la deforestación, “la amenaza más importante para los bosques amazónicos”¹⁴.

Notas y estudios, abren el debate acerca de la efectividad de la gestión ambiental desde la apropiación de instrumentos que como el Protocolo de Kyoto, hacen claridad respecto a la concertación de actores para superar los conflictos socioambientales, surgidos en la aplicación de políticas públicas sin participación ciudadana.

O si no miremos cómo “en Brasil, las tensiones vienen de la deforestación que sirve para el comercio de la madera, para el cultivo de la soya o para la ganadería. En efecto, la deforestación pone en riesgo a los pueblos indígenas, sus culturas y su supervivencia. Los pueblos indígenas son amenazados con la expulsión de sus tierras ancestrales, mientras que los campesinos sin tierras son amenazados con seguir perdiendo territorio y recursos hídricos. Así, se desarrollan conflictos entre pueblos indígenas o campesinos sin tierras y empresas y ganaderos”¹⁵.

De la misma manera, el Perú menciona en su libro blanco de la defensa nacional, los problemas transfronterizos como el narcotráfico y el contrabando. Califica, además, esos problemas de seguridad como “obstáculos y amenazas”¹⁶.

Un panorama bastante enrarecido, que llevó al Ministerio de Defensa de Colombia a desarrollar un documento de trabajo intitulado Política del Ministerio

13 Veyrunes, Elisabeth (2008). “Las amenazas percibidas para la Amazonía: un estado del arte en términos de seguridad ambiental”. Documento de investigación 28. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

14 Ruiz, Juan. 2007. “Amazonía: amenazas y oportunidades”. *El Espectador*, año 120, núm. 34.253, semana del 14 al 20 de octubre, Colombia, p. 18A.

15 Caruso, Emily, “Los caminos de la deforestación en Brasil: cómo la soya y la ganadería están destruyendo la Amazonía con la ayuda de la CFI”, *Boletín 93 del WRM*, [en línea], disponible en: www.wrm.org

16 Ministerio de Defensa de la República del Perú, Libro blanco de la defensa nacional, [en línea], disponible en: www.mindef.gob.pe, pp. 54-55.

de Defensa frente a la delincuencia y el narcotráfico en la Amazonía, en donde se enuncian los problemas que afectan a la seguridad de la región amazónica y los instrumentos y mecanismos existentes para luchar contra estas amenazas. A través de este documento, Colombia considera como “amenaza” la “delincuencia organizada transnacional”, es decir, el tráfico de drogas ilícitas, de precursores químicos y el tráfico de armas, municiones y explosivos. Integra también en esta lista de amenazas, el tráfico ilícito de especies y recursos forestales de fauna y flora¹⁷.

Avances que fortalecen colateralmente las Políticas Estatales de Desarrollo de Fronteras, dada la permanencia de programas y proyectos, lo cual hace pensar que el papel otorgado por el orden institucional y legal a la sociedad civil, y en lo atinente al medio ambiente, tome aspectos diferenciales cuando se trata de la Amazonia.

El desempeño y capacidad de gestión ambiental, a lo que se refieren es a cómo lograr llegar al máximo posible de la población objetivo con un nivel adecuado de calidad, al menor costo posible y reduciendo los niveles de inequidad, en cuanto a la distribución de los bienes y servicios ambientales que llegan a la comunidad. Y donde necesariamente hay que contemplar elementos económicos, institucionales y de gestión.

III. I. Directrices legales e iniciativas administrativas

La Constitución de 1991 y la Ley 99 de 1993 han generado un espacio legal único y especial para que a nivel local y descentralizado se puedan ejecutar políticas ambientales para la búsqueda del desarrollo sostenible¹⁸, ya sea, fortaleciendo la autonomía regional, local u otorgando espacios de verdadera participación comunitaria, lo cual implica una nueva forma de relación entre el Estado central y los entes territoriales, así como entre el Estado y los ciudadanos.

De lo que hablo es de un compromiso en donde el Gobierno colombiano, a través de los lineamientos consignados en la Agenda 21, ha manifestado mediante la expedición de la Política Nacional Ambien-

tal, la Política Nacional de Investigación Ambiental y la Política Nacional de Educación Ambiental, concertada esta última, entre los Ministerios de Educación Nacional (MEN) y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), su intención por fortalecer la capacidad de respuesta de la sociedad en la solución de los problemas ambientales, basándose para ello en el Índice de Sostenibilidad Ambiental (ISA), el cual es un indicador indexado, jerárquicamente estructurado, y el cual combina 22 indicadores medioambientales que van desde la calidad del aire, reducción de desechos hasta la protección de bienes comunes internacionales.

Sin embargo, la aplicación y posterior éxito del ISA, como instrumento técnico de perfilamiento de políticas para el desarrollo sustentable, depende inexorablemente del papel participativo que los diferentes actores civiles y políticos tengan al interior del sistema democrático. Pues como se anotó anteriormente, mientras más participativos sean los procesos de toma de decisiones, mayores serán las posibilidades de incluir y representar el conjunto de visiones, necesidades e intereses involucrados en cada decisión, y con ello mayores los niveles de legitimidad y efectividad de tales decisiones.

Es en esa línea, que la política de desarrollo sostenible surge como consecuencia de un cambio de valores en las relaciones del hombre con la naturaleza y a su turno como evidencia del nuevo rol asumido por el Estado. Es decir, en cuanto garante de las reglas de juego para que los agentes económicos y sociales alcancen sus objetivos. El medio ambiente es considerado hoy, como una variable inherente al desarrollo y que solicita necesariamente de una protección especial para su goce y preservación, razón por la cual se incrusta dentro del texto constitucional (Art.79 CP).

Una Constitución, que guarda en su interior instrumentos y mecanismos para la participación de la sociedad civil en la gestión ambiental, en la defensa de los recursos naturales y el medio ambiente. Y en donde se destacan como instrumentos favorables, las consultas a las comunidades indígenas, negras y rai-zales, las audiencias públicas, la acción de tutela, las acciones de cumplimiento, acciones populares y de grupos colectivos, todos ellos, instrumentos valiosos para la defensa de los bienes públicos y específicamente para que las comunidades defiendan el derecho a disfrutar de un ambiente sano.

17 Ministerio de Defensa de la República de Colombia, Política del Ministerio de Defensa frente a la delincuencia y el narcotráfico en la Amazonía, Documento de trabajo, octubre 8, 2007.

18 Cárdenas, Juan. (s.f.) Descentralización y ambiente: Construcción de capacidad municipal para la gestión ambiental local en Colombia. Nómadas.

El manejo ambiental en Colombia, se inicia con la Ley 99/93, la cual crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA), cuyos componentes e interacciones definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil. La columna vertebral del sistema de gestión ambiental nacional es el SINA, que articula el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), los Institutos de Investigación y los Departamentos Administrativos. Dentro del SINA, se crea el Consejo Nacional Ambiental (CNA), que hace la función de instancia de concertación entre el sector público y privado de políticas, planes y programas ambientales. En él tienen asiento ocho ministerios, la empresa privada, los grupos étnicos, las ONG, las universidades y el Consejo de Educación Superior (CESU), entre otros.

Una cuestión que ha irradiado también al nivel territorial y hace visible, que en el Plan de Desarrollo del Departamento del Amazonas “Un Gobierno con Proyección Humana 2008-2011” se adopte como componente estratégico el medio ambiente, la agrobiodiversidad y la seguridad alimentaria, como ejes ar-

ticuladores de una relación unívoca entre sociedad y entorno natural. De donde se desprende la realización de mayores esfuerzos para crear una conciencia colectiva en lo ambiental, y que permita a su vez reforzar las acciones que adelantan las instituciones regionales. Aquellas, que durante largo tiempo han estado descoordinadas y sin presentar resultados concretos sobre el impacto real que se está generando sobre los recursos naturales.

Pese a que en los Planes de Acción Ambiental del departamento 2003-2015, el uso sostenible de los recursos naturales aparece como una prioridad, que debe ir de la mano con los procesos de planificación tal y como lo dicta la Ley 388 de 1997 (OT).

Por ello, es que la creación e implementación de planes de desarrollo y de asignación presupuestal, deben de ser ayudados desde los buenos oficios de la administración pública, con cooperación transversal del resto de instituciones, pero sobre todo con la fiel intención de hacer de la región amazónica colombiana en cuanto tierra fronteriza, un escenario de nuevas esperanzas para todos los colombianos.

- Asamblea Departamental del Amazonas. Plan de Desarrollo del Departamento del Amazonas "Un Gobierno con Proyección Humana 2008-2011". Ordenanza No. 016 (9 de mayo de 2008).
- Avellaneda, Alfonso. "Petróleo, seguridad ambiental y explotación petrolera marina en Colombia". *Íconos*, núm. 21, enero 2005, pp. 11-17.
- Boisier, Sergio. 1995. *El Desafío Territorial de la Globalización*, Santiago de Chile: Cepal.
- Botero, María Helena. 2004. "Desarrollo regional e internacionalización de las regiones". Documento de Investigación 3 Bogotá: Universidad del Rosario.
- Cadena, José. 2007. "Geografía política: tensión en las fronteras de Colombia como efecto de su conflicto interno". *Revista Relaciones internacionales, estrategia, seguridad*, 2(2):93-126, julio-diciembre.
- Cárdenas, Juan. s.f. *Descentralización y ambiente: Construcción de capacidad municipal para la gestión ambiental local en Colombia*. Nómadas 3.
- Caruso, Emily. "Los caminos de la deforestación en Brasil: cómo la soya y la ganadería están destruyendo la Amazonía con la ayuda de la CFI", *Boletín 93 del WRM*, [en línea], 2005, disponible en: www.wrm.org.uy,s.f.
- Jolly, Jean-François. 2007. "Las políticas públicas desde una democracia local: algunas pistas de reflexión para la construcción de una gobernanza democrática". *Revista Nova et Vetera* 57, segundo semestre 2006.
- Kohmae, Kenichi. 2005. *El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras*. México: Grupo Editorial Norma. México.
- Ministerio de Defensa de la República del Perú. *Libro blanco de la defensa nacional*. <http://www.mindef.gob.pe>, (54-55).
- Ministerio de Defensa de la República de Colombia. *Política del Ministerio de Defensa frente a la delincuencia y el narcotráfico en la Amazonía*, Documento de trabajo, octubre 8, 2007.
- Rodríguez, Gabriel. 2007. "Futuros desafíos de la política de seguridad democrática en las fronteras". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2(1):193-210.
- Ruiz, Juan. 2007. "Amazonía: amenazas y oportunidades". *El Espectador*, año 120, núm. 34.253, semana del 14 al 20 de octubre de 2007, Colombia, p. 18A.
- Stren, R. E. 2001. *Nuevos enfoques para la gobernanza urbana en América Latina*, Conferencias del IDRC/CRDI, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, CIID-Montevideo, 11 páginas (14 de abril).
- Veyrunes, Elisabeth. 2008. "Las amenazas percibidas para la Amazonía: un estado del arte en términos de seguridad ambiental". Documento de investigación 28. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Segura, José Miguel. 2010. Departamento del Amazonas (Colombia) desarrollo territorial, indígenas y medio ambiente. <i>Administración & Desarrollo</i> 38 (52): 191-200.	Segura, José Miguel. (2010). Departamento del Amazonas (Colombia) desarrollo territorial, indígenas y medio ambiente. <i>Administración & Desarrollo</i> 38 (52): 179-200.	Segura, José Miguel. "Departamento del Amazonas (Colombia) desarrollo territorial, indígenas y medio ambiente". <i>Administración & Desarrollo</i> 38.52 (2010): 179-200.