



Construyendo Agenda 21 para el Departamento de Amazonas

*"Una construcción colectiva para el
Desarrollo Sostenible de la Amazonia Colombiana"*

Chaparro, Olga Lucía.

Construyendo Agenda 21 para el Departamento de Amazonas: Una construcción colectiva para el Desarrollo Sostenible de la Amazonia Colombiana. Olga Lucía Chaparro. Bogotá, Colombia: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas-Sinchi, 2007

1. POLÍTICA AMBIENTAL 2. AGENDA 21 3. DESARROLLO SOSTENIBLE
4. AMAZONAS (COLOMBIA)

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
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

ISBN:

Primera edición: Septiembre de 2007

Edición: Sandra Yanneth Bermúdez Marín, Oscar Hernando Arcila Niño

Diseño: Taller de Edición, Luis Rocca • www.tallerdeedicion.com

Impresión: Equilátero Diseño Impreso

Fotografía de cubierta: Iván Montero

Reservados todos los derechos. El contenido de esta publicación es propiedad del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas -SINCHI- Prohibida su reproducción con fines comerciales. Disponible en: Instituto Sinchi, Calle 20 No. 5-44 Tel.: 4442077 www.sinchi.org.co

Impreso en Colombia - Printed in Colombia



LUZ MARINA MANTILLA CÁRDENAS
Directora General

ROSARIO PIÑERES VERGARA
Subdirectora Administrativa y Financiera

CARLOS ARIEL SALAZAR CARDONA
Director de Proyecto
Fase 3

AURA MARÍA PUYANA MUTIS
Coordinadora
Fase 2

SANDRA YANNETH BERMÚDEZ MARÍN
OSCAR HERNANDO ARCILA NIÑO
CARLOS ARIEL SALAZAR CARDONA
ROSALBA JIMÉNEZ
Grupo de trabajo Agenda 21

Entidades convocantes



AUTORES AGENDAS REGIONALES

Amazonas	Olga Lucía Chaparro
Caquetá	Norma Calderón
Guainía	Profesionales CDA
Guaviare	Heriberto Tarazona
Putumayo	Guillermo Martínez
Vaupés	Diana Alejandra Jiménez
La Macarena	Fernando Sacristán

Tabla de contenido

Preámbulo	7
Introducción	11
1. Contexto Internacional	13
2. Caracterización del Departamento	15
2.1. Contexto general	15
2.2. Municipios y corregimientos	16
2.3. Aspectos físico-bióticos	17
2.4. Población	18
2.5. Organización Social	18
2.6. Estructura y actividades económicas	21
3. Agenda 21 en el Departamento	25
3.1. Problemáticas y alternativas de solución	26
3.1.1. <i>Gobernabilidad Democrática</i>	26
3.1.2. <i>Bienestar, Equidad e Interculturalidad</i>	29
3.1.3. <i>Territorio, Desarrollo y Sostenibilidad Ambiental</i>	31
3.1.4. <i>Capacidades Locales para la gestión de Agenda 21</i>	33
4. Estrategias y líneas de acción	35
4.1. Ordenamiento territorial	35
4.2. Gobernabilidad para la sostenibilidad ambiental	36
4.3. Bienestar y calidad de vida	37
4.4. Educación para la sostenibilidad	39
5. Fases de implementación de Agenda 21	41



6. Estrategias de posicionamiento y apropiación	43
7. Conclusiones y recomendaciones	45
Bibliografía	49
Anexos	51
Anexo I	
Compromisos y acuerdos ambientales internacionales suscritos por Colombia	51
Anexo II	
Relación de resguardos indígenas en el departamento de Amazonas	53
Anexo III	
Movimiento turístico en el departamento de Amazonas	54

Preámbulo

Del compromiso emanado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, más conocida como Cumbre de la Tierra, realizada en Río de Janeiro en 1992, nace la **Agenda 21**. En esta reunión, representantes de 179 gobiernos y grupos organizados de la sociedad civil de 189 países, acordaron adoptar el Programa 21 o Agenda 21¹, cuyo objeto sería convertir el desarrollo sostenible en un tema prioritario para la comunidad internacional. Ello implicaría propiciar un clima de cooperación y solidaridad, que fortaleciera las políticas nacionales e internacionales y apoyara firmemente los esfuerzos nacionales de desarrollo.

Con este propósito, y aplicando el principio de responsabilidad compartida pero diferenciada, los países industrializados convinieron en canalizar el 0.7% de su Producto Nacional Bruto (PNB) hacia los países en vías de desarrollo, y éstos en fortalecer la institucionalidad, la normatividad y los recursos técnicos y financieros necesarios para proteger el medio ambiente y la biodiversidad. De esta manera, se busca que el crecimiento económico productivo y demás actividades humanas contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población, sin deteriorar el medio ambiente ni romper el equilibrio entre el uso de los recursos naturales y la capacidad de reposición de los ecosistemas.

Sin embargo, la Segunda Cumbre de la Tierra, efectuada en Johannesburgo (Sudáfrica) diez años después, constató pocos avances en el cumplimiento de los compromisos adquiridos y un alarmante deterioro del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, lo cual priva a “millones de seres humanos de una vida decente”². Por lo anterior, Agenda 21 se constituye en una oportunidad para construir desde el ámbito local y con la alianza tripartita conformada por el sector social e institucional y la comunidad internacional, parte de las soluciones que disminuyan las condiciones de vulnerabilidad de la po-

¹ El nombre de Agenda surge en la Primera Cumbre de la Tierra para referirse a un plan de acción que los estados deberían llevar a cabo. El número 21 hace referencia al siglo XXI.

² Naciones Unidas, “Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible. Proyecto de Declaración Política presentado por el Presidente de la Cumbre”, septiembre de 2002. Documento A/CONF.199/L.6/Rev1.



blación más pobre del planeta: seguridad alimentaria, agua potable y saneamiento básico, acceso a energía limpia, salud, educación y biodiversidad.

La Agenda 21 Amazonia Colombiana se desarrolla en el marco del compromiso suscrito por Colombia, Brasil, Perú, Ecuador, Venezuela, Bolivia, Surinam y Guyana en la Cumbre de Presidentes de las Américas de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) en julio de 1996, con el objeto de elaborar una Agenda 21 para la Gran Cuenca Amazónica, y como paso previo las agendas nacionales respectivas. A mediano plazo, ello significa que una vez concluida la etapa de elaboración nacional, los países adelantarán una fase de discusión regional para identificar problemáticas y estrategias comunes que se implementarán en los ocho países de la subregión.

Dada la decisión del gobierno nacional, el Ministerio del Medio Ambiente asumió, en 1998, el liderazgo de la Agenda 21 para la Amazonia y el Pacífico colombianos, dos de los ecosistemas con mayor biodiversidad del mundo. Para el caso concreto de la región amazónica, el Ministerio delegó esta responsabilidad en el Instituto SINCHI, que ha coordinado el proceso en los seis departamentos amazónicos y en el Área de Manejo Especial de La Macarena (AMEM), conjuntamente con Corpoamazonia, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico, CDA, Cormacarena, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Naturales Nacionales, UAESPNN, y la Organización de Pueblos indígenas de la Amazonia Colombiana, OPIAC. El SINCHI, siendo un instituto de investigación orientado a la generación y transferencia de conocimiento científico y tecnológico para la región, entiende y asume el reto que significa emprender acciones esencialmente políticas como éstas.

El proceso de Agenda 21 Amazonia Colombiana, se desarrolló en tres fases que buscaron además de incorporar en su interacción sistémica las dimensiones políticas, socioculturales, económicas y naturales, garantizar el concurso de entidades e instancias distintas a las ambientales, especialmente las relacionadas con la planeación del desarrollo regional y nacional, las finanzas públicas y la ejecución de las políticas sectoriales.

En el año 2000 se realizó la **primera fase**, en la cual se sentaron las bases conceptuales y organizativas del proceso. Entre marzo de 2003 y marzo de 2004, en el marco del Convenio FAP-SINA y con los recursos de la cooperación de la Real Embajada de los Países Bajos, se llevó a cabo la **segunda fase**, definida como **una etapa transicional** de reactivación, concertación y validación de diagnósticos actualizados a nivel departamental y subregional, de modo que permitieran formular estrategias válidas para la gran región, atendiendo a los antecedentes de la primera fase. La **tercera fase**, desarrollada entre agosto de 2006 y julio de 2007, asumió el desafío de resolver tres tipos de problemas: la ausencia de una política de largo plazo para la Amazonia colombiana, que reoriente las dinámicas del desarrollo con criterios de sostenibilidad integral de sus procesos y articule la región con el Estado Nacio-

nal; la debilidad y desarticulación de los procesos de investigación en la región y el débil posicionamiento de la Agenda 21 en la institucionalidad regional y nacional.

Durante el desarrollo de la Agenda 21, y de manera paralela, diferentes entidades nacionales y regionales adelantaron procesos de consulta y diagnóstico sobre temáticas de actualidad como la Agenda de Competitividad, los planes de desarrollo, la situación de la salud y la educación, los servicios públicos, el proyecto de Ley Forestal y la seguridad, etc., los cuales intentaron acogerse y sintetizarse en este documento, en tanto expresan consensos u opiniones de los actores locales.

Por lo anterior, uno de los propósitos fundamentales de este proceso es consolidar la construcción de la Agenda 21 Amazonia Colombiana desde lo local y concertar un acuerdo nacional y regional para el desarrollo sostenible amazónico, que contribuya a la gobernabilidad integral desde la articulación de sus procesos -políticos, socioeconómicos, culturales y ecológicos-, con otros de planificación en la Amazonia. Asimismo, proporcionar insumos para la formulación de una política de largo plazo para la región, que deben ser incorporados en las instancias político-administrativas y del orden nacional donde ésta se diseña, aprueba, financia e implementa, los cuales se presentan a los actores locales y regionales como instrumento descentralizado de concertación social y política.

Introducción

En cumplimiento de compromisos internacionales suscritos en las dos cumbres mundiales de desarrollo sostenible efectuadas en Río de Janeiro (1992) y Johannesburgo (2002); en la Cumbre de Presidentes de las Américas de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia, 1996); y por mandato expreso de la Ley 99 de 1993 de proteger los ecosistemas estratégicos de importancia regional y nacional, el Ministerio de Medio Ambiente decidió impulsar la construcción de dos agendas 21, una en la Amazonia y otra en el Pacífico, a cargo del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI y del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP), respectivamente.

El Instituto SINCHI ha liderado las tres fases del proceso en la Amazonia colombiana: **la primera**, entre marzo y noviembre de 2000, cuando se definieron los principios y lineamientos de la estrategia y se realizó una consulta amplia con los actores locales sobre las principales problemáticas regionales. **La segunda**, entre septiembre de 2003 y marzo de 2004, en la que se actualizaron y validaron los diagnósticos departamentales procesados con los insumos del año 2000, y se propuso una estrategia para el fortalecimiento de capacidades locales que garanticen la apropiación y continuidad del proceso. Y **la tercera**, entre agosto de 2006 y junio de 2007, para la cual el Programa de Apoyo a la Gestión Ambiental en Colombia, constituido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la Real Embajada de los Países Bajos, aprobó en diciembre de 2005 el proyecto: **“Formulación de la política para la Amazonia colombiana, considerando avances de Agenda 21 y procesos regionales de planificación en marcha”**. El proyecto concentra esfuerzos en la conclusión del proceso y en la formulación de unas bases de política para el desarrollo sostenible en la región, que requieren, a su vez, elaborar una agenda regional de investigación ambiental y unas agendas 21 departamentales y/o descentralizadas.

La Agenda 21 Amazonas es producto del replanteamiento metodológico de la segunda fase, orientada a construir una agenda de desarrollo sostenible válida para toda la región. La extensión, fragmentación y heterogeneidad étnica y sociocultural del territorio, ha exigido, en esta tercera fase, un cuidadoso balance entre los aspectos locales, subregionales y macro-regionales, de manera que la propuesta de política, sin perderse en el particularismo, refleje esa diversa e híbrida configuración socioespacial de la Amazonia.



Como resultado del proceso, “Construyendo Agenda 21 Departamento del Amazonas” presenta la consolidación de los ejercicios de un proceso de planificación en marcha, que incluye cuatro talleres locales en Leticia, Puerto Nariño, el Parque Nacional Amacayacu y Araracuara y un taller-síntesis departamental en Leticia sobre temas relacionados con el tratamiento de conflictos; el manejo de los recursos naturales; la educación y la investigación (fase I). Asimismo, el “Encuentro Departamental Construyendo Agenda 21 Amazonas” en noviembre de 2003, con la participación de sectores institucionales, académicos, sociales, indígenas y no gubernamentales, que aceptaron construir un texto propositivo de carácter departamental que alimentara el diálogo entre autoridades locales y sociedad civil y contribuyera a la formulación de la política de largo plazo para la región amazónica, contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia Un Estado Comunitario 2002-2006”, (fase II).

La implementación de algunas de las alternativas de solución priorizadas en la fase III requiere el ordenamiento ambiental, jurídico-político y administrativo del territorio, que debe contar con el apoyo de las instituciones de carácter oficial, ONG y organizaciones sociales presentes en el Departamento. Esta Agenda debe articularse con otros procesos de planificación en curso, tales como: la Agenda Prospectiva de Ciencia y Tecnología, la de Competitividad, el Plan de Acción de Biodiversidad, además de fundamentar los planes de gobierno de alcaldías y gobernaciones.

En el entendido de que no es conveniente separar los aspectos de desarrollo económico y cultural de los ambientales, la Agenda 21 Amazonas, basándose en los principios del desarrollo sostenible, asume como objetivo general conseguir que el Departamento garantice una mejor calidad de vida para sus ciudadanos, sin menoscabo del medio ambiente.

Se espera que este documento muestre un camino idóneo para mejorar la interlocución entre gobernantes y ciudadanos, y lograr incorporar los objetivos del desarrollo sostenible en las políticas institucionales y en las acciones de los sectores productivos y sociales tanto del departamento del Amazonas como del gobierno nacional.

1. Contexto Internacional

La Amazonia tiene aproximadamente 7 millones de kilómetros cuadrados; posee grandes reservas de agua¹, maderas, flora, hidrocarburos y minerales, razones por las cuales es considerada como un territorio donde descansa parte del futuro de la humanidad. La Cuenca Amazónica es depositaria de la mayor extensión de bosques tropicales del planeta y de una gran diversidad biológica de ecosistemas, especies² y recursos genéticos y farmacológicos. Además, se estima que allí viven más de 370 pueblos de diferentes culturas. Todo esto hace que desde el punto de vista ambiental, la región sea geoestratégicamente importante, en particular, con relación al balance del clima mundial.

La región posee una amplia extensión fronteriza, ocho países comparten su Cuenca, lo que pone en evidencia la necesaria interacción que debe existir entre lo local y regional, con lo nacional y global. En este sentido, el Tratado de Cooperación Amazónica³ se ha venido fortaleciendo, a través de su institucionalización como Organización del Tratado, con sede permanente en Brasilia. Aunque débil financieramente, esta organización internacional resulta de gran relevancia como mecanismo institucional de gestión, capaz de producir enlaces y redes, generar sinergias y apalancar la solución de preocupaciones regionales, que son regularmente periféricas para la mayoría de los estados amazónicos. Brasil, con el 65 % del territorio amazónico y el Estado más fuerte dentro de la región, está cada vez más interesado en una política que ve su inserción en la globalización como un proceso por etapas, que inició con el MERCOSUR y sigue con la consolidación de la comunidad suramericana, antes de la firma de tratados de libre comercio con los Estados Unidos. Su interés en la conexión con la Cuenca del Pacífico empujará las agendas variadas de interconexión amazónica, que ya tienen un paraguas en lo que se conoce como IIRSA, Iniciativa de Interconexión Regional Suramericana.

¹ Por el río Amazonas y sus más de siete mil tributarios corren seis mil billones de metros cúbicos de agua por segundo.

² Se estima que la Amazonia posee más de un millón de especies conocidas.

³ El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) fue suscrito el 3 de julio de 1978 entre Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, con el objetivo de promover el desarrollo sostenible de la Amazonia mediante acciones conjuntas que contemplen la preservación del medio ambiente y el uso racional de los recursos.



La bonanza de asuntos ambientales de fines de la década de 1980 y comienzos de los 90, atrajo la atención de la agenda internacional hacia la Amazonia. Embarcados en la sociedad del conocimiento, se creó la red de universidades amazónicas, UNAMAZ, que agrupa numerosas universidades y centros de la región. Después del auge de los 90, que incluía recursos provenientes de la cooperación internacional, a comienzos del siglo XXI se retrajo el interés de esta relación y UNAMAZ, en el caso colombiano, quedó reducida a la Universidad Nacional de Colombia-Sede Amazonia, al Instituto SINCHI y a la Universidad de la Amazonia. En la medida en que es un cuerpo consultivo de la Organización Tratado de Cooperación Amazónica OTCA, sería interesante su revitalización, por lo que la Universidad Nacional de Colombia-Sede Amazonia intentará retomar este propósito⁴.

Por lo anterior, Colombia ha asumido desde hace varias décadas responsabilidades y compromisos internacionales, con el ánimo de mitigar daños ambientales y lograr mejores condiciones de vida para sus habitantes. Algunos de los acuerdos suscritos tienen alta incidencia y son un referente importante para el departamento del Amazonas (ver Anexo 1).

⁴ Entrevista personal con los profesores Carlos Zárate y Germán Palacio, encargados de la proyección internacional de la Sede Amazonia de la Universidad Nacional de Colombia, noviembre 28 de 2006.

2. Caracterización del Departamento⁵

2.1. Contexto general

La Ley 96 de 1928 creó la Comisaría del Amazonas, posteriormente la Ley 2 de 1931 la declaró Intendencia, más tarde la Ley 2 de 1943 le dio de nuevo la categoría de Comisaría Especial y la Constitución Política de Colombia de 1991 la elevó a Departamento, reglamentado por el Decreto 2274 del 5 de octubre de 1991⁶.

El Departamento del Amazonas está ubicado en el extremo suroriental del país, en una zona de triple frontera que le confiere una posición geopolítica estratégica. Le corresponde 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 (SINCHI, 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 suroriental, siendo el departamento de mayor extensión territorial⁷.

Los límites departamentales coinciden con parte de las líneas fronterizas que estableció Colombia con Brasil en 1907 y 1928, y con Perú en 1922. Los límites con los departamentos de Vaupés, Caquetá y Putumayo están definidos por la Ley 2 de 1931, el Decreto 963 de 1950 y la Ley 78 de 1981.

Este departamento pertenece a la subregión suroriental de la Amazonia colombiana y está dividido política y administrativamente en dos municipios: Leticia y Puerto Nariño, y en nueve corregimientos departamentales: El Encanto, La Chorrera, La Pedrera, La Victo-

⁵ Para la realización de este diagnóstico del Departamento del Amazonas, se emplearon diversos documentos resultado de procesos participativos, entre los cuales están: planes de desarrollo municipal y departamental, planes de vida de algunas comunidades, Agenda de Ciencia y Tecnología, Agenda de Competitividad, Plan de Gestión Ambiental de Corpoamazonia, Perfiles urbanos de la Amazonia y Caracterización de asentamientos urbanos del Departamento del Amazonas producidos por el Instituto SINCHI, además de los insumos de Agenda 21 relacionados con el Departamento. Se ha querido un texto corto y sencillo, con el fin de que cualquier persona que desee conocer la Agenda pueda entender el contexto para el cual fue formulada, sin tener necesariamente que conocer la región.

⁶ Plan de Desarrollo Departamental: "Entre Todos Podemos" 2005-2007.

⁷ Tomado de: "Departamento del Amazonas: la urbanización y las consecuencias del desigual desarrollo territorial", Carlos Ariel Salazar y Luis Eduardo Acosta, Instituto SINCHI, en: Informe de Coyuntura Económica Regional, ICER, 2005.



ria, Mirití-Paraná, Puerto Alegría, Puerto Arica, Puerto Santander y Tarapacá⁸. El territorio tiene una zona inmensa de resguardos, con estatus jurídico propio pero en transición hacia Entidades Territoriales Indígenas –ETI–. Igualmente, se encuentran áreas protegidas y zonas de reserva forestal que imparten una conformación territorial particular.

2.2. Municipios y corregimientos

El Departamento cuenta con dos municipios y nueve corregimientos. Esta organización jurídico-territorial hace parte de una compleja estructura jurisdiccional, en la que resguardos de reciente creación y áreas protegidas de carácter nacional, que en algunos casos se superponen, tienen una importancia comparable a la de los mismos municipios.

El Municipio de Leticia es el centro urbano con la mayor densidad poblacional. Presenta el mayor nivel de servicios sociales, de infraestructura y de desarrollo económico, determinado por el número de establecimientos comerciales, de servicios y de transformación de materias primas.

La transformación de materias primas de origen agropecuario, forestal, del suelo y manufacturero, representa el 4.6% del total departamental de las actividades económicas. La comercialización es la de mayor desarrollo en el Departamento, al concentrarse allí el 64.2% de los establecimientos dedicados a la distribución de productos de consumo final. El acopio que ofrece la dinámica pesquera en la cuenca del río Amazonas, involucra el esfuerzo de pescadores de los tres países. Lo mismo ocurre con el sector de servicios, dada la importancia del turismo para el Trapecio Amazónico.

El Municipio de Puerto Nariño tiene un casco urbano pequeño y una población rural dispersa, sus condiciones socioeconómicas muestran un menor desempeño tanto en infraestructura construida como en cobertura de servicios sociales. Hay una mediana presencia de unidades de producción indígena y mestiza, las cuales utilizan en forma selectiva los recursos naturales con una densidad de uso que pasa de media a alta, mezclada con alguna cobertura de cultivos agrícolas en tierra firme y en várzea (vegas de ríos de aguas blancas).

La actividad económica de Puerto Nariño es la segunda del Departamento. Aquí predominan las actividades comerciales y de servicios (4.6%), cuyos establecimientos son relativamente informales y de débil consolidación. El Municipio genera algunos excedentes agropecuarios, pesqueros, madereros y artesanales que son acopiados en Leticia, a través del transporte fluvial. Puerto Nariño también tiene un cierto intercambio comercial con Perú para captación de mano de obra y acopio de algunos productos agropecuarios, pesqueros y forestales.

⁸ La noción de corregimiento perdió vigencia desde la Constitución de 1991, con lo cual su estatus jurídico quedó en el limbo.

Los corregimientos departamentales se caracterizan por una baja y dispersa densidad de población. Existe deficiencia en la cobertura de servicios públicos y sociales; bajo nivel de desarrollo de infraestructura física y económica y restringida capacidad de los sectores productivos tradicionales, debido a las características ambientales de estas localidades. También es baja la presencia institucional.

Tarapacá, La Chorrera, La Pedrera y Puerto Santander ocupan el tercer nivel de importancia económica, después de Leticia y Puerto Nariño, pues sólo cuentan con algunas actividades elementales de transformación. Su economía se basa en el acopio de maderables y de pescado fresco. Dada la abrumadora mayoría indígena, prima la economía de autosubsistencia en la población que no reside en el casco urbano corregimental. Esto es particularmente cierto en Puerto Alegría, El Encanto, Puerto Arica, La Victoria y Mirití-Paraná, los cuales presentan un exiguo desarrollo comercial por su lejanía de los centros económicos del Departamento. Principalmente generan productos maderables y pesqueros, que son comercializados por cacharrereros.

2.3. Aspectos físico-bióticos

El clima es tropical lluvioso de selva, con variaciones entre húmedo y muy húmedo⁹, con una precipitación comprendida entre los 2.500 y 4.250 mm al año; la temperatura varía entre 24.7 y 28 °C.

De acuerdo con sus características geológicas, el Departamento presenta diferentes potenciales mineros: oro, minerales radiactivos, carbón, arcillas, manifestaciones de sales, calizas, sin olvidar los materiales de arrastre (arenas y gravas).

Tres grandes ríos lo surcan: Amazonas, Putumayo y Caquetá, estos dos últimos a su vez afluentes del Amazonas. A esas caudalosas arterias afluyen muchos ríos y quebradas. Al lado de todas esas corrientes se levantan casas y ranchos, aldeas y caseríos, pueblos y ciudades que, de acuerdo con el Instituto SINCHI, constituyen 312 localidades a todo lo largo y ancho del Departamento.

En cuanto a la biodiversidad, el Amazonas tiene un alto potencial: se han reportado 5.400 especies de plantas superiores (clasificadas en usos comerciales, maderables, medicinales y alimenticios, entre otros); 868 especies de aves (guacamayas, tucanes, loros, arrendajos, águilas y halcones); 210 especies de mamíferos (primates, felinos, delfines, manatíes, venados y dantas); 95 especies de anfibios; 147 especies de reptiles; 1.000 especies de peces y 124 especies de mariposas.

⁹ IGAC, "Paisajes Fisiográficos de la Orinoquia-Amazonia (ORAM) Colombia", en: Análisis Geográficos, nro. 27-28, Bogotá, editorial Carrera 7A Ltda., 1999, p. 351.

Por su parte, la fertilidad de los suelos es muy baja en razón del grado de acidez, la baja saturación de bases, la ausencia o insuficiencia de calcio, magnesio y potasio intercambiables para suplir las necesidades de las plantas y las altas concentraciones de aluminio que hacen tóxicos los suelos. Los mejores son los que están asociados a las zonas de inundación de los ríos Amazonas, Caquetá y Putumayo, y en menor proporción al paisaje de terrazas de estos ríos.

2.4. Población¹⁰

Según el Censo de 2005, la población es de 46.950 personas, de las cuales 24.984 (53.2%) residen en las cabeceras y 21.966 (46.8%) en el resto del Departamento, principalmente en los corregimientos¹¹.

El Amazonas se distingue por la hipercefalia de su capital Leticia, pero su población está conformada por indígenas y colonos procedentes del interior del país, de Perú y Brasil. Es el tercer departamento con más baja densidad poblacional de la región amazónica colombiana, después de Guainía (0.19%) y Vaupés (0.28%). El Departamento presenta un alto índice de urbanización, a causa de los procesos de ocupación de su capital, Leticia.

2.5. Organización Social

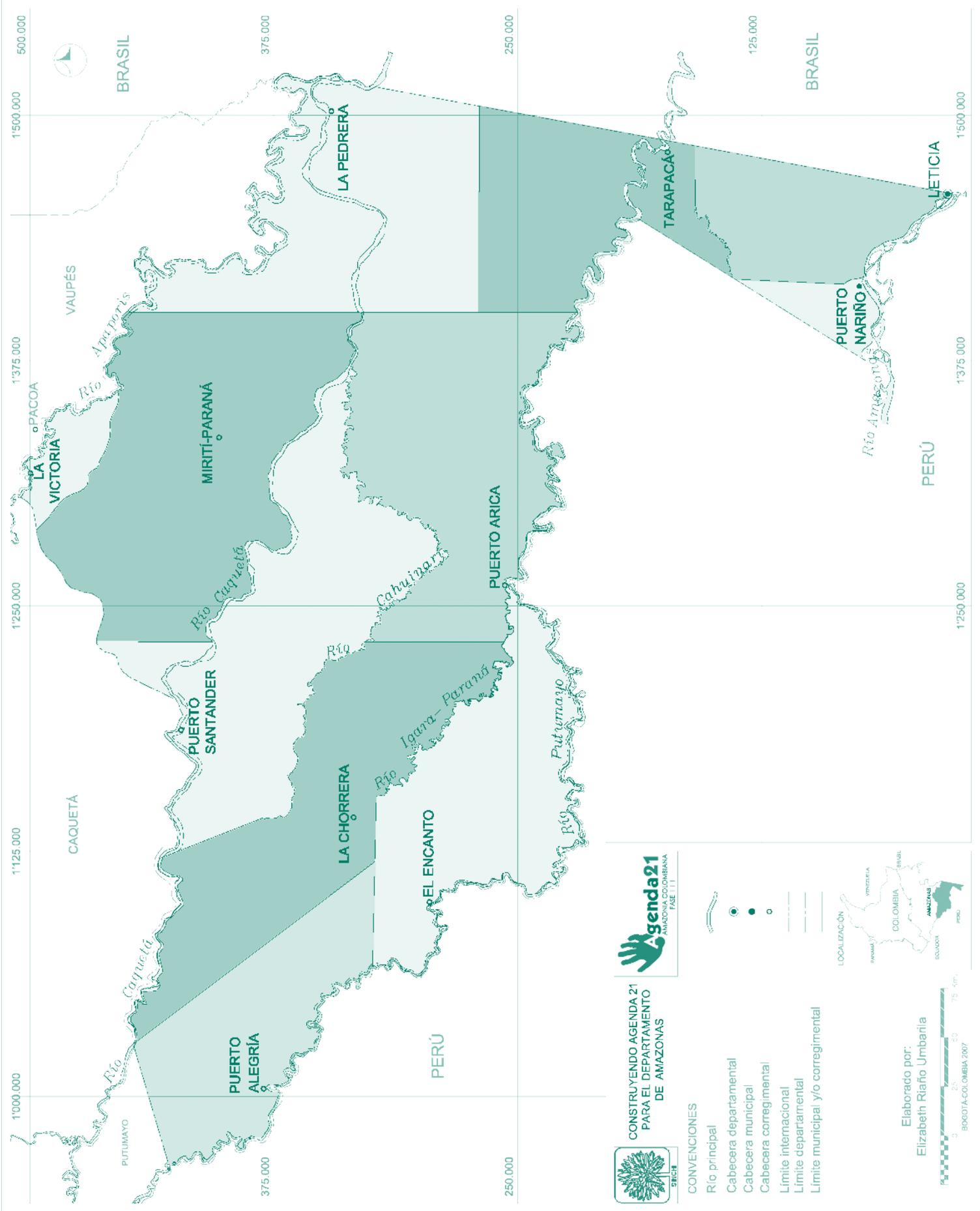
El Departamento del Amazonas alberga 24 pueblos indígenas y otros grupos sociales provenientes de otras regiones del país: Costa Atlántica, Tolima, Huila, Eje Cafetero –particularmente caldenses–, Boyacá y Bogotá, entre otras. A estos procesos migratorios no han sido ajenos los pueblos indígenas¹². Por ser zona de frontera, es normal el intercambio con las sociedades peruanas y brasileras, varias de ellas pertenecientes a pueblos indígenas que también existen en el Departamento.

Los pueblos indígenas con incidencia en el territorio son los Ticuna, Huitoto, Cocama, Kamejeya, Jurumi, Jeruriwa, Imike, Piyoti (denominados como Yukuna), Ide masá, Jeañârâ, Majiña (conocidos como Macuna), Bora, Yui weje maja o Jobokarâ (llamados genéricamente Tanimuka), Miraña, Inga, Yagua, Upichia (Matapi), Muiname, Andoque, Wejeñeme majâ (Letuama), Ocaina, Carijona, Yujup (Makú), Nonuya, Siona, Tucano, Tariano, Cavillary (Kawiyari), Barasano, Cubeo, Yaurâ (Yauna), Yuri (Carabayo) y Yanacona. Estos pueblos moran en un área titulada de 9'708.064,76 hectáreas (ver Anexo 2).

¹⁰ Debido a que los datos para este Departamento tienen una discutible validez estadística y provienen de múltiples fuentes, la Agenda 21 se atiene exclusivamente a fuentes oficiales y recientes.

¹¹ Estos datos se han tomado del Cuadro de Población Total Censada en 1964, 1973, 1985, 1993 y 2005, por áreas, según departamentos. Información del DANE, 2006.

¹² Algunos autores se han referido a procesos de aloctonía, debido a que muchas de estas migraciones son internas y se dan desde los corregimientos a la capital departamental; además un cierto número de personas de las que viven en Leticia no nacieron allí (algunos son peruanos, brasileros, o vienen de corregimientos).



**CONSTRUYENDO AGENDA 21
PARA EL DEPARTAMENTO
DE AMAZONAS**



CONVENCIONES

- Río principal
- Cabecera departamental
- Cabecera municipal
- Cabecera corregimental
- Límite internacional
- Límite departamental
- Límite municipal y/o corregimental



Elaborado por:
Elizabeth Riaño Umbarria



DEPARTAMENTO DE AMAZONAS

DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Fuentes consultadas para la elaboración de este mapa:

Gutiérrez Rey, Franz; Acosta Muñoz, Luis Eduardo y Salazar Cardona, Carlos Ariel. Perfiles urbanos en la Amazonia colombiana: un enfoque para el desarrollo sostenible. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas. SINCHI. Bogotá. Editora Guadalupe. 2004.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Atlas de Colombia. 5ª edición revisada. Bogotá, Imprenta Nacional. 2002.

2.6. Estructura y actividades económicas

La actividad económica sigue la construcción social del territorio amazónico, en la que las vías fluviales son las que permiten la comunicación e intercambio entre las comunidades, además de la trocha que une a los corregimientos de El Encanto, La Chorrera y Puerto Santander. Se desarrolla en nueve centros de población nucleada (corregimientos), habitados por indígenas en su mayoría y por algunos mestizos. Estos núcleos, con algunas características urbanas, se ubican en las cuencas de los ríos Caquetá y Putumayo, que acompañan a los dos municipios del departamento en cercanías de la ribera del río Amazonas: Leticia situada en la ribera del Amazonas y Puerto Nariño en la ribera del río Loretoyacu.

El **sector primario** muestra una fuerte economía de autosubsistencia, que en términos económicos convencionales significa bajo nivel de desarrollo económico. Esta situación se atribuye a la presencia de pueblos indígenas, a la geografía económica desarticulada¹³; a los altos costos de producción y comercialización de bienes y servicios y, recientemente, a la visión preservacionista que se tiene del Departamento desde las agencias internacionales de cooperación y desde el modelo ambiental patrocinado por el gobierno central.

Su población se sustenta en la producción hortícola de pequeña escala que casi no genera excedentes para el mercado, en la pesca, en la extracción maderera, en el comercio, hace poco en el turismo y en el aumento del aprovechamiento de fibras y materias primas para la fabricación y venta de artesanías. Bajo la lógica del enfoque de cadenas productivas, varios de estos renglones se articularían dentro del sector turístico que, junto con una más elaborada utilización de la biodiversidad del Departamento, podrían sustituir a la pesca como renglón clave de la economía.

Entre 1996 y 2002 se movilizaron 61.900 toneladas de pescado para consumo, con un promedio anual de 8.843 toneladas, acopiadas en Leticia¹⁴, lo que “no implica la conformación de una pesquería en el sector colombiano, ya que aproximadamente el 94% de las capturas provienen del sector brasilero y peruano”¹⁵. En el mismo periodo se movilizaron 17,6 millones de unidades de peces ornamentales, con un promedio de 2,51 millones de unidades¹⁶. El movimiento económico de esta actividad varía entre 45.000 y 60.000 millones de pesos, sin considerar la venta de peces ornamentales. La producción de peces en cautiverio tiende a carecer de viabilidad económica por los costos adicionales de transporte y, por tan-

¹³ Grandes distancias desde la capital a la región, lo que aumenta los costos y dificulta el transporte de muchos productos hacia y desde la región.

¹⁴ Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, archivos digitales, Leticia, 2003 (inédito).

¹⁵ CASTRO, Darío M., “La pesca en la Amazonia colombiana”, en: ANDRADE, Germán I., HURTADO, Adriana y TORRES, Ricardo, Amazonia colombiana, diversidad y conflicto, Santafé de Bogotá D.C., Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas (CEGA), 1992, p. 265.

¹⁶ Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, archivos digitales, Leticia, 2003 (inédito).

to, no es una alternativa rentable para los acuicultores, pero sí para los comercializadores de los insumos propios de esta actividad.

Entre enero de 1997 y diciembre de 2004 se movilizaron 41.041,93 m³ de madera en bruto¹⁷, de los cuales 39.135,15 m³ son de la especie cedro, con un promedio anual de 5.130 m³. La actividad **maderera** se concentra principalmente en Puerto Nariño y Tarapacá, y origina una dinámica económica interna que fluctúa entre 500 y 900 millones de pesos. Hasta ahora, dicha actividad no propicia encadenamientos productivos, ni empleo o servicios importantes para los habitantes de las comunidades en general. Por eso, se deben hacer esfuerzos para que no permanezca como el extractivismo explotador que caracterizó la región por tanto tiempo.

El **sector secundario** está representado por la Termoeléctrica de Leticia, dos fábricas de gaseosas, algunos talleres de ebanistería y carpintería, entre otros. En este sector se puede incluir la artesanía (tallas en palo sangre, pinturas en yanchama, mochilas y bisutería y, recién, la perforación y aprovechamiento de semillas)¹⁸.

En el **sector terciario** el mayor empleador es el gobierno, seguido por el turismo y el comercio que se concentra en Leticia, en la parte sur del Trapecio Amazónico y de manera puntual en las cabeceras corregimentales. Leticia articula el intercambio de mercancías entre Manaus, en Brasil, e Iquitos, en Perú.

Cabe señalar, que los salarios de Brasil y Perú están por debajo del de Colombia en un 27.3% y un 21.35%, respectivamente (informe económico del Banco de la República, Leticia, octubre 2005), y por ello, en Leticia hay un significativo número de brasileros y peruanos en el mercado laboral de la construcción, sin estar debidamente afiliados al Sistema de Seguridad Social. Esta situación repercute en los niveles de desempleo de los nacionales colombianos, que se estiman entre el 25% y 28%.

En la actualidad, **el turismo** se desarrolla principalmente en el Trapecio Amazónico y en los veintidós kilómetros de la carretera Leticia-Tarapacá, eje dinamizador de las diferentes ofertas y productos turísticos hacia comunidades indígenas, como: La Libertad, Macedonia, Mocagua, Nazareth, San Martín de Amacayacu, Monilla Amena y Puerto Nariño y otros atractivos como: la Isla de Los Micos, el Parque Amacayacu, los lagos de Tarapoto, Yahuaraca y Dosel Tanimboca, entre otros, y todos los senderos interpretativos ecoturísticos de la zona. Los habitantes y autoridades departamentales están orientando muchas de sus acciones y recursos a esta actividad, pues esperan que se convierta en la alternativa eco-

¹⁷ Corpoamazonia, Estadísticas de Movilización Forestal, Leticia, 2004 (inédito).

¹⁸ Este sector está débilmente caracterizado, por eso instituciones como la Cámara de Comercio, Corpoamazonia, la Universidad Nacional y el Instituto SINCHI están haciendo un esfuerzo para definir algunas de estas cadenas y/o sectores productivos.

nómica por excelencia: la Visión departamental y municipal es lograr que el Amazonas sea el departamento ecoturístico de Colombia¹⁹.

Entre sus atractivos turísticos están: los lagos de Yahuaracaca (Leticia) y Tarapoto (Puerto Nariño), el Parque Nacional Natural Amacayacu con 293.500 hectáreas y su centro de visitantes Yawae, que significa “señor de los bosques”, Puerto Nariño (llamado el pesebre del Amazonas) a orillas del río Loretoyacu, la Isla de Los Micos. Otros sitios de potencial turístico son el cerro Yupatí, Lago del Monte y el chorro de Córdoba en La Pedrera, el Cerro de Los Enanos, el Centro Cultural de Mirití y diferentes chorros o raudales en el río Caquetá (Araracuara, Angostura y Córdoba) y en el río Apaporis (Libertad y el chorro de Jirijirimo, en el corregimiento de La Victoria).

En el Amazonas hay veintidós (22) establecimientos de hospedaje; 16 en Leticia, 3 en Puerto Nariño y 3 en Tarapacá, de los cuales 14 poseen registro nacional de turismo. También hay 17 agencias de viajes (16 en Leticia y 1 en Puerto Nariño) y 14 guías de turismo legalizados, número reducido para la dinámica de esta actividad, por lo que muchas agencias de viajes recurren a guías empíricos con conocimiento de la región para operar sus planes.

En los últimos tres años el aumento de visitantes ha sido significativo, teniendo en cuenta que en el año 2002 se registraron en las estadísticas de hoteles y residencias de Leticia 6.504 personas, cifra que fue claramente superada en 2003 y 2004 con un total de 13.968 y 19.242 visitantes, respectivamente. Según datos recopilados por el DAFE²⁰, el primer semestre del año 2005 llegaron más de 11.000 turistas (ver Anexo 3). Al Departamento han entrado turistas de 38 nacionalidades, siendo los más frecuentes los que provienen de Estados Unidos, España, Alemania, Brasil, Perú, Italia y Francia.

¹⁹ Visión de Futuro Departamento del Amazonas, en: Plan de Desarrollo Departamental “Entre Todos Podemos”. “Desde hace algunos años la comunidad amazonesa ha comenzado a identificar como una de las alternativas para mejorar los niveles de calidad de vida, la actividad turística y el aprovechamiento de la biodiversidad. Por lo tanto, se considera que el Departamento del Amazonas será en el 2020 el centro de turismo nacional especializado más importante de la Amazonia, reserva de la biosfera, vitrina vendedora de productos verdes certificados de la región, donde se ofrecerán productos y servicios ambientales, de transporte, servicios académicos y de investigación a Colombia, de manera competitiva y sostenible con una población formada integralmente, apropiada de su entorno y responsable de las decisiones que tome”.

²⁰ Departamento Administrativo de Fomento Ecoturístico, DAFE. En el Anexo 3 se presentan los datos estadísticos de los visitantes registrados en los establecimientos de hospedaje entre 2002-2006. Falta la consolidación oficial de los datos económicos de los años 2005 y 2006, por lo tanto no se incluyen.

3. Agenda 21 en el Departamento²¹

La Agenda 21 en el Departamento del Amazonas es parte de un proceso que nació en 1989 en el seno de las Naciones Unidas, ante la necesidad de revertir las tendencias de desarrollo que degradan el medio ambiente, los recursos naturales y el bienestar presente y futuro de la humanidad. En este contexto, en 1999, el Ministerio de Ambiente suscribió un convenio con el Instituto SINCHI para adelantar, desde lo local, la construcción de una política ambiental y de un plan de desarrollo de largo plazo para la Amazonia colombiana.

Con este fin se realizaron seis eventos, escenarios de acercamiento entre actores sociales e institucionales en el Departamento²², donde se compartieron esfuerzos y reflexiones, se reconocieron potencialidades y problemáticas -identificando sus causas- y se plantearon las acciones para reorientar las tendencias negativas.

Estos resultados ajustados a las líneas programáticas del Plan de Desarrollo Departamental, de la Agenda Interna de Competitividad, del mandato indígena para el Trapecio Amazónico²³ y del Plan de Gestión Ambiental de la Región del Sur de la Amazonia Colombiana, Corpoamazonia “PGAR 2002-2011”, se recogen y ordenan en este documento y se han agrupado en cuatro ejes temáticos: Gobernabilidad Democrática; Bienestar, Equidad e Interculturalidad; Territorio, Desarrollo y Sostenibilidad Ambiental y, Capacidades Locales para la gestión de Agenda 21.

²¹ Tomado del texto de la consultora del Instituto SINCHI, Amparo Ojeda: “El Departamento del Amazonas. Diagnóstico-memoria a partir de Agenda 21, fase 1”, marzo de 2004.

²² Tres talleres locales de Agenda 21 en Leticia, Puerto Nariño y Parque Nacional Natural Amacayacu, en el mes de julio de 2000; dos talleres de Visión para el Desarrollo Sostenible, realizados en el marco del Proyecto Colectivo Ambiental del Minambiente, en Leticia y en el corregimiento de La Chorrera en 2001 y un taller en Leticia en noviembre de 2003.

²³ Resolución única. VI Congreso ACITAM-Macedonia, noviembre 15 al 19 de 2005. “ El congreso ordinario de ACITAM reunido en Macedonia, Municipio de Leticia, Amazonas, del 15 al 19 de noviembre de 2005, en uso de las facultades legales que confiere la Ley 89 de 1889, el Convenio 169 de 1989 de la OIT, el Decreto 1088 de 1993 y la Constitución Política de Colombia, por medio de la cual se fijan las directrices políticas y se regulan las Asociaciones de Cabildos Indígenas y Autoridades Tradicionales Indígenas.



3.1. Problemáticas y alternativas de solución

3.1.1. Gobernabilidad Democrática

Responde a la necesidad de hacer viable y consolidar un proyecto político democrático, en el que las instituciones funcionen adecuadamente, de conformidad con la Constitución y las leyes. Un proyecto donde haya transparencia en los asuntos públicos y el compromiso de los gobernantes y de la ciudadanía.

La gobernabilidad democrática implica transparencia, gestión eficaz y equitativa, rendición de cuentas (buen gobierno); defensa, respeto y aplicación de las normas democráticas y de los derechos fundamentales (Estado de Derecho); entender y asumir la democracia como poder de decisión, corresponsabilidad en la solución de problemas, control ciudadano y potenciación del poder local (participación); tranquilidad para todos sin distinción de condición social e ideologías (seguridad); superación de la exclusión económica y social, de la pobreza y el hambre, y la salvaguarda de los derechos de las minorías y los grupos vulnerables (justicia social)²⁴.

Problemáticas asociadas

Precariedad institucional y corrupción administrativa

Se fundamenta en cuatro aspectos: **primero**, debilidad institucional y poca experiencia administrativa; **segundo**, rigidez institucional con estándares que no se ajustan a las condiciones específicas de un departamento creado hace poco; **tercero**, remanentes de formas políticas clientelistas y prácticas electorales corruptas y **cuarto**, baja capacitación de los funcionarios.

Debido a la reciente creación del Departamento, no es difícil pensar que su institucionalidad sea todavía incipiente, así como también su experiencia administrativa, jurídica y contable. Esto ha dado lugar a una alta rotación de los mandatarios departamentales y municipales, regularmente por incidentes que son leídos desde el contexto jurídico nacional como reflejo de corrupción regional y local. La falta de experiencia en los esquemas político-administrativos derivados de la descentralización administrativa, adoptada desde fines de la década de 1980, ha hecho que el aprendizaje del manejo de los recursos regionales y locales sea una experiencia compleja y, en ocasiones, traumática. Los políticos locales deben organizar campañas con un electorado muy peculiar: una población indígena en proceso de organización en Entidades Territoriales Indígenas, pero heredera de formas de explotación y subordinación basadas en el endeude. Y otra población flotante, con un estatus de doble na-

²⁴ PUYANA MUTIS, Aura María, Construyendo Agenda 21 Amazonas, Bogotá, D.C., Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, 2003, 19 p. (policopiado, inédito).

cionalidad, que reside temporalmente en Colombia, en Perú y en Brasil, haciendo etérea la responsabilidad de los políticos.

Superposición de figuras legales de gobierno y territorialidad

En la práctica, el Departamento tiene un solo municipio y escasos recursos para acceder a los lugares distantes donde se ubica la mayoría de pobladores. El segundo municipio, Puerto Nariño, se restringe a su casco urbano y está rodeado por tierras de resguardos. Los corregimientos tienen un discutible estatus constitucional y legal. Prevalece la superposición de las tierras de resguardos con las de las áreas protegidas; las primeras son tierras colectivas de propiedad privada y las segundas, están sometidas a una legislación específica de carácter ambiental que ocasiona confusión institucional.

La actual estructura político-administrativa departamental, basada en modelos de municipios propios del área andina, requiere una adecuación y ajuste que tenga en cuenta los problemas institucionales que la actual organización territorial ha traído para los pueblos indígenas, como la apropiación indebida de los recursos públicos. La falta de coordinación interinstitucional contribuye a dejar vacíos de autoridad y de jurisdicción, así como también a producir duplicidad institucional y confusión entre la ciudadanía. Es importante considerar que la organización territorial indígena todavía está en proceso de construcción. A lo anterior, se suma una dificultad estructural: la centralización en la capital, Leticia, determina una frágil presencia del Estado en la mayor parte del territorio y los municipios y corregimientos denotan abandono, por la incapacidad institucional para formular e implementar políticas de desarrollo y canalizar recursos.

Los municipios, corregimientos, resguardos, áreas protegidas y Entidades Territoriales Indígenas (ETI) se contraponen entre sí, en detrimento del manejo adecuado del patrimonio natural y cultural, la descentralización, la eficacia institucional y los derechos constitucionales reconocidos a las comunidades indígenas. Planes de desarrollo y Planes de Vida no hallan el momento y punto de encuentro y concertación para definir prioridades y asignar el presupuesto.

Amenaza creciente de la violencia y el conflicto armado

Por ser zona de triple frontera, las actividades ilegales asociadas al tráfico de drogas, maderas, armas e insumos químicos encuentran una situación favorable para burlar los controles legales e institucionales, debido a que Tabatinga y la zona del Perú tienen sus capitales muy alejadas, lo que deja en estado de debilidad el poder institucional para ejecutar la ley en el área fronteriza. En ocasiones, esto aumenta los índices de inseguridad y violencia por ajustes de cuentas. Adicionalmente, el control del territorio por grupos armados y la expansión incipiente de los cultivos de coca por las cuencas de los ríos Apaporis, Caquetá y Putumayo, vulneran la autonomía de los resguardos y amenazan la estabilidad de sus comunidades.

Alternativas de solución

Fortalecer las instituciones y la justicia como herramienta de freno a las prácticas de clientelismo y corrupción, que afectan los niveles de gobernabilidad y la eficiencia del Estado. Ello implica emprender un fuerte ejercicio de educación ciudadana, referido a la articulación del Estado nacional con los entes institucionales regionales y locales, de modo que haya mayor claridad institucional y mejor apropiación de los asuntos ciudadanos por parte de la población.

Lo anterior se relaciona con la **generación de una cultura de pertenencia y responsabilidad** entre los funcionarios, que haga efectiva y sostenible la rendición de cuentas sobre transferencias, presupuestos e inversiones. Asimismo, con la construcción de una cultura de participación, control y veeduría por parte de las organizaciones ciudadanas que garantice la transparencia de la función pública.

Por otra parte, es necesario un **reordenamiento territorial** que revise y ajuste las diferentes jurisdicciones político-administrativas consignadas en la ley, de acuerdo con las características espaciales, socioculturales, económicas y étnicas del Departamento. Las organizaciones indígenas consideran que la puesta en marcha de las **Entidades Territoriales Indígenas** es una valiosa oportunidad para implantar un modelo de gobierno y administración intercultural novedoso en el país.

El Estado debe prevenir la penetración de actores armados y el ejercicio de la violencia en los territorios indígenas, empoderándolos organizativamente, asegurando su autonomía, actuando como garante de su seguridad y del disfrute de derechos democráticos y de la diversidad, respetando su decisión de neutralidad ante el conflicto. Hasta que el Estado y todos los colombianos no se convenzan de la importancia de las formas sociales y de conocimiento de los pueblos indígenas, será difícil construir un verdadero Estado democrático y plural.

El Estado debe, entre otras acciones, apoyar la Mesa de Coordinación dentro del Plan de Desarrollo Municipal y Departamental, integrando los Planes de Vida de las comunidades indígenas y otorgando garantías reales para su implementación en el largo plazo²⁵. Esto presupone promover y facilitar la elaboración de los Planes de Vida en los resguardos indígenas que carecen de su versión escrita, y adelantar un proceso de socialización donde ya se formularon.

Frente a una potencial entrada del conflicto armado en el Amazonas, es necesario definir programas de desarrollo sostenible de carácter preventivo que reduzcan el desplazamiento de cultivos de uso ilícito hacia el Departamento, a causa de la política de fu-

²⁵ Aunque existen diferencias temporales en estos procesos, al ser dinámicos permiten adaptaciones y ajustes.

migaciones. Por eso, se le solicita al Gobierno nacional reformar la política de erradicación aérea con glifosato, para que los cultivos no continúen trasladándose hacia la región, y extender el programa Familias Guardabosques al Departamento, con el fin de evitar “no sólo la siembra de coca para usos no tradicionales sino la tala del bosque amazónico para la sobrevivencia diaria de las comunidades”.

Igualmente, hay que crear estrategias preventivas que detengan la expansión del conflicto armado, mediante el trabajo mancomunado de autoridades civiles, militares e indígenas para el control del territorio, con pleno respeto de la autonomía y derechos de las comunidades indígenas. En este sentido es preocupante la estigmatización que comienza a sentirse en la región de Mirití-Paraná cuyos habitantes, que han ocupado ancestralmente el territorio, son sindicados de ser auxiliares de la guerrilla.

También se deben conformar Juntas de Autoridades Indígenas que procuren, con base en el diálogo y el buen entendimiento, la resolución de los problemas que se presentan en los resguardos. Se considera que este es un buen instrumento para elevar la gobernabilidad en los territorios y la cohesión de las comunidades indígenas.

3.1.2. Bienestar, Equidad e Interculturalidad

El bienestar se fundamenta en el nivel de cubrimiento de las necesidades que tienen las personas, las familias, las comunidades y las naciones, y se le denomina calidad de vida. La equidad se refiere a la justa proporción o distribución de los recursos y oportunidades que deben tener todos los miembros de la sociedad. La concentración de la riqueza y la exclusión social son síntomas de inequidad. La interculturalidad se relaciona con la presencia y el intercambio entre culturas, bajo el principio del respeto a valores, saberes y prácticas diferentes entre grupos sociales, pueblos y naciones²⁶.

Problemáticas asociadas

La **marginalidad social y la pobreza** que se manifiestan en el desempleo urbano, la inseguridad alimentaria, el alto índice de necesidades básicas insatisfechas de la población rural y de zonas marginales urbanas -acceso deficiente a vivienda, saneamiento básico, nutrición, salud y educación-, hacen parte de los problemas más críticos del Departamento del Amazonas.

A lo anterior se agrega las prácticas discriminatorias y la ineficiencia en los programas sociales que se adelantan. El Departamento tiene **déficit en la atención primaria en salud**, el sistema no está consolidado, la calidad es irregular y la cobertura es baja por la dispersión poblacional y las actuales condiciones de afiliación al régimen subsidiado de carácter privado.

²⁶ PUYANA MUTIS, Aura María, Construyendo Agenda 21 Amazonas, Bogotá, D.C., Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, 2003, (policopiado, inédito).

La atención básica apenas incorpora el conocimiento tradicional en materia de prevención y curación, lo cual agrava aún más el problema de acceso y manejo en los sitios más alejados.

Hay **ausencia de un proyecto educativo integral** que valore el papel del sistema educativo en la región y mejore su estructura administrativa y financiera. Las instituciones de educación primaria son insuficientes, carecen de materiales didácticos y de personal calificado. A su vez, las del nivel medio y vocacional se concentran en Leticia, lo que dificulta el ingreso de jóvenes de otros municipios. La educación étnica, con currículo específico y traducción a lenguas propias, requiere más apoyo presupuestal y técnico por parte del Estado local y central.

Por otro lado, se profundiza el **hacinamiento y la subnormalidad en los centros urbanos**; el desplazamiento de población hacia la capital departamental y las áreas rurales aledañas está configurando dos fenómenos que merecen la mayor atención: asentamientos urbanos subnormales y presión insostenible sobre áreas protegidas o de resguardos con alta sensibilidad ambiental.

Mientras tanto, la **investigación científica** que realizan institutos y universidades acerca de las potencialidades de la región es aún insuficiente para orientar estrategias de inserción en el mercado nacional e internacional, y la que existe es inaccesible. El mayor problema es -a juicio de los asistentes a los talleres de Agenda 21- su carácter cerrado, por lo que la colaboración de las comunidades ni siquiera se retribuye con la entrega de los resultados. Sin embargo, hay una creciente conciencia sobre la pertinencia social de la investigación y la necesidad de divulgar sus hallazgos.

La **inadecuada incorporación de la riqueza cultural indígena a los procesos de cambio económicos y políticos**, muestra nuevas generaciones indígenas que acusan problemas de aculturación y sentido de pertenencia a sus comunidades, lo que se traduce en desarraigo territorial y en migraciones desordenadas hacia Leticia.

Alternativas de solución

Reestructurar el sistema de salud bajo criterios de equidad y justicia retributiva. El acceso a los sistemas de salud debe reorientarse más allá de la rentabilidad del servicio a cargo de las Empresas Prestadoras de Servicios (EPS), hacia la ampliación real de la cobertura, la interculturalidad en el manejo de la atención básica y la eliminación de los factores de insalubridad y desnutrición que inciden en altas tasas de morbilidad tanto urbana como rural.

Reformar el sistema educativo básico y secundario, buscando aumentar la calidad y pertinencia del currículo, la capacitación del personal docente y la introducción de conceptos y herramientas que guíen el desarrollo sostenible con conocimiento y manejo adecuado de la biodiversidad. Es imperioso desconcentrar la educación media en el territorio amazónico, evitando la sobreoferta en Leticia, al mismo tiempo que concluir el proceso de concertación con las autoridades indígenas para las modalidades de la prestación del servicio en

sus territorios. A su vez, se requiere la ampliación de la educación continua no formal, la articulación entre la educación tecnológica y la profesional y el apoyo a los profesionales de la región en programas de posgrado.

La carencia de alimentos básicos guarda una relación directa con los niveles de pobreza rural y urbana, que las autoridades deben asumir como su primera prioridad. Por tanto, se debe incluir el tema de seguridad alimentaria mediante el suministro de productos nutricionales en los centros urbanos, la recuperación de prácticas alimenticias tradicionales basada en productos amazónicos y la asistencia técnica para la implantación de modelos agrosostenibles. Todo esto contribuirá a disminuir la desnutrición de adultos y de la población infantil.

En los núcleos urbanos, especialmente en Leticia, las metas de salubridad dependen de las políticas regionales y locales de ordenamiento urbano. Aspectos centrales como la dotación de redes de acueducto, alcantarillado, el mejoramiento habitacional y la disposición adecuada de basuras y aguas servidas, tienen que ver más con aquellos proyectos puntuales formulados sin planeación.

La infraestructura de acueducto, alcantarillado y manejo de residuos sólidos y orgánicos debe mejorar su actual capacidad instalada, en lugar de continuar propiciando una expansión de mala calidad que derrocha recursos y no resuelve los problemas de saneamiento básico de la capital departamental.

3.1.3. Territorio, Desarrollo y Sostenibilidad Ambiental

El territorio se configura como el espacio de una región donde habitan personas, familias y comunidades. El desarrollo, no asumido exclusivamente como crecimiento económico, se refiere sobre todo a bienestar, dignidad humana, calidad de vida y protección de la base natural de la existencia. En este sentido, la sostenibilidad ambiental se entiende en términos del manejo racional de los recursos con respecto al ecosistema. Es una realidad de la coexistencia sociedad-naturaleza en la que se apropian y transforman los recursos, al mismo tiempo que se fomentan formas de preservación y regeneración²⁷.

3.1.3.1. Problemáticas asociadas

Hay ausencia de una política de desarrollo territorial integradora frente a la Nación y a las dinámicas internacionales que inciden en la Gran Cuenca Amazónica, que se refleja en los desequilibrios políticos, de planeación del desarrollo y de asignación presupuestal que

²⁷ *Ibíd.*

surgen cuando se compara lo aprobado para el Departamento con otras regiones geográficas y circunscripciones político-administrativas del país.

Prevalece un modelo económico extractivista consolidado históricamente, a través de ciclos regionales, nacionales e internacionales de demanda de recursos naturales, que empobrece la base natural del ecosistema amazónico y como efecto multiplicador debilita, en el presente y en el futuro, las posibilidades de reconversión hacia economías sustentables basadas en los recursos de la biodiversidad y el medio ambiente.

Se desaprovechan las energías alternativas. En el Amazonas, la provisión de fluido eléctrico es precaria y de baja calidad, lo que afecta la diversificación de opciones económicas con valor agregado y la generación de empleo. Las soluciones que se plantean, desconocen los avances y propuestas en el campo de las energías alternativas más apropiadas a las características ambientales de la región.

Alternativas de solución

Se requiere hacer uso de modelos productivos sustentables. La utilización adecuada de los recursos naturales implica valorar los conocimientos tradicionales y los nuevos, en especial los de la biotecnología y la bioinformática. De esta manera, se pueden desarrollar proyectos productivos que mejoren la calidad de vida de la población sin afectar el medio ambiente, como lo recomienda la Comisión de Ciencia y Tecnología departamental.

El Departamento debe esforzarse por crear un banco de información y desarrollar proyectos de investigación, de los cuales participen habitantes de todo el Departamento, para aprovechar los productos alimenticios, medicinales y las materias primas, procurando conservar la propiedad del patrimonio genético de las especies propias de la región. Los productos alimenticios podrían dirigirse primero a los mercados locales, con el fin de satisfacer y crear demanda en la población local, y después buscar los mercados nacionales e internacionales como una opción de ingresos y de empleo.

El desarrollo de energías alternativas también se constituye en una prioridad. El Departamento del Amazonas posee además del gran recurso hídrico, otros que aportan materia prima a fuentes alternativas de energía, como la dendroenergía, la energía biológica y la solar.

Con respecto al ecoturismo, la biodiversidad de la región debe ser tenida en cuenta como un importante recurso para fomentar el turismo académico, científico y el etnoturismo.

Los pobladores reunidos proponen crear la Comisión de Vecindad, de modo que se establezca como delegada fronteriza con participación social. Ésta se encargaría de precisar medidas que controlen la extracción de recursos naturales de los países vecinos, discutir los problemas de orden público y formular programas y proyectos sociales de interés para las comunidades limítrofes de Colombia, Brasil y Perú.

3.1.4. Capacidades Locales para la gestión de Agenda 21

Como resultado de los ejercicios de participación y de reconocimiento de las capacidades locales, se vio la necesidad de abordar el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias existentes en el Departamento, con el fin de garantizar la implementación de propuestas que transiten hacia el desarrollo sostenible, al igual que el establecimiento de alianzas que faciliten procesos de participación y de gestión local.

En el caso de este Departamento, supone el reconocimiento de una perspectiva sobre la triple frontera y trazar líneas de acción que sean consecuentes.

Este bloque temático se constituye en parte fundamental en el desarrollo de la implementación de la Agenda 21, así como de las estrategias para su posicionamiento y apropiación.



4. Estrategias y líneas de acción

Se han establecido cuatro estrategias para el logro de los objetivos de esta Agenda de desarrollo sostenible.

- Ordenamiento territorial.
- Gobernabilidad para la sostenibilidad ambiental.
- Bienestar y calidad de vida.
- Educación para la sostenibilidad: conocimiento, aprovechamiento y conservación de la biodiversidad.

4.1. Ordenamiento territorial

Líneas de acción

- Definir, clarificar y establecer el ordenamiento social de la propiedad de los diferentes grupos poblacionales que habitan el Departamento. Responsables: INCODER, IGAC, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Corpoamazonia, SINCHI, Universidad Nacional de Colombia, Alcaldías, Gobernación, Fuerzas Militares, Unidad de Parques, SIRAP y Autoridades Indígenas.
- Acompañar y asesorar los procesos sociales y legales para el establecimiento y puesta en marcha de las Entidades Territoriales Indígenas. Responsables: Organizaciones Indígenas, ONG, Gobernación y Defensoría del Pueblo.
- Elaborar la zonificación económico-ambiental del Departamento²⁸. Responsable: SINCHI.
- Articular las políticas de ordenamiento territorial y poblamiento del Departamento, para resolver los conflictos causados por la superposición de jurisdicciones y

²⁸ En la zonificación se incluirían los sectores productivos, como el ecoturismo, áreas de pesca, aprovechamiento de recursos maderables y no maderables, además de las otras apuestas productivas presentes en la Agenda de Competitividad del Departamento.



competencias legales existentes en el territorio; urge reglamentar las Entidades Territoriales Indígenas –ETI–, e iniciar un proceso de concertación permanente para armonizar los planes de ordenamiento territorial de los municipios, los planes de manejo ambiental de los Parques Nacionales Naturales y los Planes de Vida de las comunidades indígenas.

- Se considera prioritario regular la dinámica poblacional (incremento de población) del área urbana de Leticia, mediante la aplicación de las leyes de inmigración; pero sobre todo con programas de desarrollo regional que brinden oportunidades de vida en el resto del Departamento. Es necesario prestar atención al fenómeno social del desplazamiento que, a pesar de ser incipiente con respecto al promedio nacional, demanda servicios y afecta la planeación del desarrollo urbano de la Ciudad.

4.2 Gobernabilidad para la sostenibilidad ambiental

Líneas de acción

- Definir, consolidar, clarificar y armonizar las estructuras y competencias jurídico-políticas y administrativas de las entidades territoriales de la Nación, el Departamento y el Municipio. Responsables: Oficinas jurídicas del Ministerio del Interior, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonia.
- Apoyar la elaboración y socialización de los Planes de Vida, por ser estos la carta de navegación de las comunidades indígenas para concertar las políticas de desarrollo y evitar que otros tomen decisiones en su nombre. Esto supone conseguir apoyo técnico y financiero para su elaboración en los resguardos que carecen de una versión escrita, y socializar los que ya están formulados.
- Integrar Planes de Vida con planes de desarrollo, para que se incorporen las propuestas de las comunidades indígenas en los presupuestos anuales de ejecución del Departamento y de los municipios.
- Construir programas preventivos de desarrollo alternativo amazónico, que consulten la idiosincrasia de las comunidades indígenas y respondan a las características ambientales del territorio, con el fin de frenar la expansión de los cultivos de coca.
- Desarrollar una política de conectividad entre autoridades indígenas y corregimientos, que mejore la información, la articulación y el control territorial en todo el Departamento. Lo anterior, sobre la base de que es necesario fortalecer la tranquilidad de la población por medio del trabajo mancomunado entre autoridades civiles, indígenas y militares, sin estigmatizar a los pobladores que ocupan y defienden la

región desde hace muchos siglos. El Estado debe prevenir la penetración de actores armados y el ejercicio de la violencia en los territorios indígenas, actuando como garante de su seguridad y sus derechos, con pleno respeto a su autonomía y decisión de neutralidad frente al conflicto, como se señala en la Memoria de Agenda 21.

- Realizar una campaña de cultura ciudadana que corte las cadenas del clientelismo y la corrupción que permean a las entidades públicas y a la población. Se requiere conformar una red de veedurías ciudadanas, que controlen el desempeño de la administración pública en temas de contratación, manejo de servicios públicos y distribución del presupuesto, incluyendo la supervisión de los organismos de control en cuanto al cumplimiento de las funciones asignadas por la ley.
- Armonizar la legislación tri-fronteriza de carácter ambiental y los mecanismos de ejecución y cumplimiento forzoso de la ley. Responsables: Comisión de Vecindad, Ministerio de Relaciones Exteriores y Consulados.
- Despolitizar la definición y actuación de las autoridades ambientales, a través del uso de criterios técnicos, de méritos y de participación socioambiental. Responsables: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Acción Social, veedurías ciudadanas, Transparencia Internacional y organismos de control.

4.3. Bienestar y calidad de vida

Líneas de acción

- Desarrollar proyectos productivos integrales para el autoabastecimiento alimentario de la región, que consideren la valoración, recuperación y aprovechamiento de las costumbres y recursos locales. La inseguridad alimentaria es un problema económico, pero también un problema de bienestar de la población. Ante la limitada oferta de tierras productivas en el Trapecio y las dificultades para la comercialización en el resto del Departamento, es necesario promover la producción y la pesca para el autoconsumo, con modalidades de “economía propia” que proporcionen ingresos suplementarios a las familias.
- Entre las acciones que se enfatizan, de acuerdo con las reuniones sostenidas en el Departamento desde la Fase II, están:
 - **La recuperación de la chagra indígena** en términos de la diversidad genética, especies y cultivos, como forma de mejorar la nutrición e identidad cultural de las comunidades.
 - **La investigación y transferencia de tecnologías limpias** que incrementen la fertilidad del suelo, con el fin de que cada familia pueda mantener parcelas de

producción, con un promedio de cinco hectáreas, y suplir sus necesidades productivas básicas.

- **El montaje de granjas comunitarias para abastecer la demanda urbana de alimentos**, con lo que se ahorrarían cuantiosos recursos económicos invertidos en la importación de productos agropecuarios desde Brasil, Perú y el interior del país.

Responsables: ICBE, Ministerio de Cultura, INCODER, Universidad Nacional de Colombia, Acción Social, organizaciones indígenas, organizaciones de venta de alimentos, organizaciones de mujeres indígenas y madres cabeza de familia.

- Desarrollar una estrategia de fomento de los Mercados Verdes y del ecoturismo. La reconversión de la estructura productiva departamental requiere una estrategia integral que fomente la investigación científica y la transferencia de tecnologías limpias, para el establecimiento de cadenas productivas en los renglones de frutales amazónicos, zoocriaderos, resinas, aromas, esencias, medicinas, artesanías, licores y complementos alimenticios, con destino al mercado nacional e internacional.
- La identificación y diversificación de opciones de ecoturismo y etnoturismo presupone el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas sobre el territorio que ocupan ancestralmente. Esta es una condición previa al establecimiento de empresas de servicios turísticos que impulsen proyectos de mejoramiento de infraestructura y de capacitación para la atención de los visitantes nacionales y extranjeros.
- Formular e implementar un plan maestro de optimización de servicios públicos en el municipio de Leticia, teniendo en cuenta métodos sostenibles y baratos. En los centros poblados se recomienda implementar plantas de tratamiento de aguas y programas de capacitación en compostaje para el manejo adecuado de las basuras. Responsables: OPS, Ecofondo, ONG, secretarías de salud municipal y departamental, Empoleticia y Corpoamazonia.
- Inducir y estimular las gestiones urbanas eficientes y amigables con el entorno, bajo criterios de sostenibilidad. Responsables: Asociación Amazonense de Arquitectos, Universidad Nacional de Colombia y alcaldías.
- Reducir y valorar los residuos urbanos para disminuir los efectos ambientales negativos. Responsables: Corpoamazonia, Asociación de Recicladores y ONG.

4.4. Educación para la sostenibilidad

Líneas de Acción

- Producción de saber para el aprovechamiento y la conservación de la biodiversidad. Responsables: Universidad Nacional de Colombia y otras universidades, SINCHI y ONG.
- Educación para el manejo eficiente, sostenible y alternativo del agua y de las fuentes de energía alternativas y limpias. Responsables: Ecofondo, Empoleticia, alcaldías y autoridades indígenas.
- Fortalecer la educación e investigación ambiental amazónica, como pilar fundamental de la reconversión de las actividades económicas del Departamento. La capacitación debe complementarse con las condiciones y herramientas de trabajo que permitan, en la práctica, mejorar los procesos productivos regionales.
- Para las comunidades indígenas se solicita el trabajo coordinado entre los promotores de salud y los médicos tradicionales, y entre los maestros y los ancianos para la enseñanza de la lengua propia, ya que estas actividades son vitales para mantener la cohesión social, la identidad cultural y la salud de la población. Responsables: secretarías de educación y de salud departamental y municipal, comunidades indígenas.
- Estimular la interacción y los proyectos conjuntos entre las entidades que aportan a la formación, investigación y difusión del conocimiento ambiental. Responsables: colegios, universidades e Instituto SINCHI.
- Realización de campañas educativas y pedagógicas a favor del desarrollo sostenible. Responsables: colegios, Policía Ambiental, universidades, Corpoamazonia y ONG.



5. Fases de implementación de Agenda 21

El éxito de Agenda 21 Departamento del Amazonas depende, además del trabajo colectivo y de la adopción e interiorización de ésta, de la definición clara de líneas de acción y de la concreción de tiempos –corto, mediano, largo plazo y, permanente–, distribuidos en el lapso de 12 años hasta 2019. Así, el corto plazo va de 2007 a 2010; el mediano plazo, de 2011 a 2014 y el largo plazo, de 2015 a 2018, de modo que en el año 2019 se realice el balance y difusión de los logros obtenidos. Igualmente, hay que considerar que algunas acciones tienen un carácter permanente y no pueden clasificarse en una sola de las etapas mencionadas. Cada paso de una fase a otra implica un proceso de evaluación y reajuste de las acciones, con el fin de que la propuesta tenga un carácter flexible que admita cambios cuando se consideren necesarios.

Corto plazo

- Realizar estudios para definir, clarificar y establecer el ordenamiento social de la propiedad.
- Elaborar la zonificación económico-ambiental del Departamento.
- Definir, consolidar, clarificar y armonizar las estructuras y competencias jurídico-políticas y administrativas de las entidades territoriales de la Nación, el Departamento y el Municipio.
- Educación para el manejo eficiente, sostenible y alternativo del agua y de las fuentes de energía alternativas y limpias.
- Estimular la interacción y los proyectos conjuntos entre las entidades que aportan a la formación, investigación y difusión del conocimiento ambiental.

Mediano plazo

- Realizar las reformas legales y constitucionales, si es necesario, que aclaren la existencia y función de los corregimientos.



- Fortalecer el papel ambiental de las autoridades indígenas.
- Armonizar la legislación ambiental nacional con las aspiraciones del desarrollo sostenible regional y local.
- Mejorar el suministro de agua potable con métodos sostenibles y baratos.
- Reducir y valorar los residuos urbanos para disminuir los efectos ambientales negativos.

Largo plazo

- Armonizar la legislación tri-fronteriza de carácter ambiental y los mecanismos de ejecución y cumplimiento forzoso de la ley.
- Despolitizar las autoridades ambientales con el recurso de criterios técnicos, de méritos y de participación socioambiental.

Permanentes

- Acompañar y asesorar los procesos sociales y legales para el establecimiento y puesta en marcha de las Entidades Territoriales Indígenas.
- Realizar campañas educativas y pedagógicas a favor del desarrollo sostenible.
- Inducir y estimular las gestiones urbanas eficientes, amigables con el entorno y bajo criterios de sostenibilidad.
- Producir saber para el aprovechamiento y la conservación de la biodiversidad.
- Fortalecer la seguridad alimentaria por medio de la valoración, recuperación y aprovechamiento de las costumbres y recursos locales.

6. Estrategias de posicionamiento y apropiación

Se han considerado las siguientes estrategias para posicionar Agenda 21:

Difusión y socialización de Agenda 21. Distribución del documento final y socialización en un taller macro-regional, para que los asistentes la conozcan y amplíen su divulgación.

Establecimiento de pactos y convenios. Reglas de participación y concertación entre la sociedad civil y el Estado que permitan acuerdos fundamentales para el desarrollo regional y territorial, la gobernabilidad, la protección del medio ambiente y el bienestar de la población. Las herramientas de la Constitución de 1991 son la base para su formulación y ratificación.

Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias existentes en el Departamento. Las organizaciones comunitarias de pobladores urbanos, gremios de la producción, ONG y organizaciones indígenas pueden vincularse a la implementación de Agenda 21. Para ello se requiere fortalecer las organizaciones y sus niveles de coordinación, incrementar la conciencia ambiental y constituir veedurías ciudadanas.

Trabajar bajo los principios que garantizan el éxito de las alianzas. Horizontalidad entre socios con capacidades y fortalezas diferentes, respeto mutuo, transparencia en la acción, responsabilidad compartida en los resultados y complementariedad.

Nueva perspectiva sobre la frontera. Las acciones para el Departamento del Amazonas deben tener en cuenta que se trata de un departamento con una triple frontera. La comprensión convencional de frontera como ejercicio de soberanía, debe modificarse hacia una de región transfronteriza debido a que los problemas de los pobladores de la región son comunes y desbordan las fronteras. Lo mismo ocurre con las cuestiones ambientales. Una perspectiva de integración debe sustituir a la versión de la soberanía tradicional como límite de separación.



7. Conclusiones y recomendaciones

Este documento recoge la experiencia previa de la Agenda 21, coordinada por el Instituto SINCHI, en un proceso largo que ya ha pasado por dos fases y concluye una tercera. Se trató, en general, de un proceso participativo que incluyó numerosas instituciones y personas conectoras de la región. Aunque se refiere al Departamento del Amazonas, participó de reflexiones y cuestionamientos que atañen a toda la región de los seis departamentos amazónicos de Colombia y al municipio de La Macarena.

Para lograr la implementación de algunas de las alternativas de solución prioritarias, es necesario realizar –con el apoyo de las instituciones de carácter oficial, ONG y otras organizaciones sociales presentes en el Departamento–, la ordenación ambiental, jurídico- política y administrativa del territorio, de modo que se disminuyan los problemas de funcionamiento y falta de eficacia institucional. Esta Agenda intenta recoger y compaginarse con otros procesos en curso, como: la Agenda Prospectiva de Ciencia y Tecnología, la de Competitividad, el Plan de Acción en Biodiversidad y los planes de gobierno de las alcaldías y gobernaciones.

Agenda 21 articula aspectos del desarrollo económico, cultural y ambiental, pues considera que sólo desde la mirada conjunta y la acción colectiva se debe sustentar el desarrollo, dado que el creciente agotamiento de los recursos y la degradación ambiental han reducido la capacidad del desarrollo económico.

Muchos de los problemas ambientales provienen de los excesos del desarrollo, tales como la industrialización, la urbanización, etc. Otros resultan de los intentos de los países menos industrializados para solucionar la pobreza, lo cual, a su vez, es una de las causas y efectos más importantes de los problemas ambientales globales. A veces, los esfuerzos orientados al desarrollo pueden conducir a menospreciar la importancia de la conservación de los bosques. Por tanto, es fútil intentar abordar los problemas ambientales sin una perspectiva más amplia, que sea capaz de abarcar la pobreza en el mundo al igual que la desigualdad internacional²⁹.

²⁹ Comisión Mundial sobre Desarrollo y Medioambiente (WCED, 1987).



Conseguir que el Departamento del Amazonas garantice una mejor calidad de vida a sus ciudadanos, sin menoscabo del medio ambiente, es el objeto de este esfuerzo colectivo que, a su vez, recoge los principios del desarrollo sostenible.

Algunas de las recomendaciones sugeridas y que este documento quiere resaltar, se derivan del Capítulo 4 sobre “Estrategias y líneas de acción”, y han sido divididas en: Territoriales, Institucionales, de Fortalecimiento Organizativo, Económicas, de Bienestar Social, Internacionales y Culturales.

Territoriales

- Ordenamiento político-administrativo que clarifique los problemas de confusión de roles y competencias entre distintas entidades del Estado, causados por los procesos de descentralización, la Constitución de 1991 y la normatividad ambiental desde la Ley 99 del 1993; esto podría implicar reformas de carácter legal.
- En desarrollo de la Constitución de 1991, consolidación del proceso de conformación de Entidades Territoriales Indígenas.

Institucionales

- Adecuación institucional y legal, de conformidad con el contexto regional y local.
- Mejoramiento de la calificación de los servidores públicos no sólo en aspectos jurídicos, administrativos y contables, sino también con entrenamiento para el contexto específico regional, frecuentemente desconocido, considerando aspectos como la complejidad étnica, el carácter fronterizo de la población y las características ecosistémicas de la llanura amazónica.
- Garantía de independencia y transparencia de los organismos de control, como herramienta de freno a las prácticas de clientelismo y corrupción que afectan los niveles de gobernabilidad y la eficiencia del Estado.
- Fortalecimiento de la justicia, de modo que se adecúe y coordine el sistema judicial convencional con las formas de justicia indígena.
- Educación ciudadana y en derechos humanos para mejorar la comprensión sobre la articulación del Estado nacional con los entes institucionales regionales y locales, que permita mayor claridad institucional y mejor apropiación de los asuntos ciudadanos por parte de la población, así como la defensa de derechos, particularmente los económicos, sociales, culturales y ambientales.
- Generación en la ciudadanía y, en particular, en los funcionarios, a través de campañas educativas y otros mecanismos pedagógicos, de una cultura de pertenencia y responsabilidad para la rendición de cuentas, y control y veeduría de las organizaciones ciudadanas que asegure la transparencia de la función pública.

Fortalecimiento Organizativo

- En particular de las organizaciones indígena, fomentando la autonomía, la garantía del territorio, el derecho a la diversidad y el apoyo a la formulación de los Planes de Vida.
- Fortalecimiento de una gestión ambiental urbana con conciencia de su entorno selvático. Una ciudad ribereña que no pelee contra la selva, que le dé prioridad al saneamiento básico y a la ampliación de la oferta de vivienda basada en una arquitectura tropical.

Económicas

- Garantizar una seguridad alimentaria con el reconocimiento de la economía de autosubsistencia y del conocimiento asociado a la chagra.
- Ayudar a mejorar los encadenamientos productivos, por medio de una comprensión amplia del ecoturismo y etnoturismo, así como del turismo académico y científico; y, en consecuencia, articular otras actividades productivas o de servicios como las artesanías, estimulando la oferta de productos locales.
- Fortalecimiento de la investigación científica y tecnológica, valorando el saber local en el desarrollo del conocimiento de la biodiversidad.
- Mejoramiento de la calificación del recurso humano en la totalidad de la cadena de formación; igualmente promoción de programas de educación no formal e informal.
- Mantenimiento de la legislación de frontera que exime a los comerciantes del IVA y de derechos aduaneros en productos industriales de calidad, así como promover acuerdos comerciales regionales con los vecinos de Brasil, de modo que se garanticen buenos precios a los consumidores urbanos.

Bienestar Social

- Mejoramiento del sistema de salud con una visión abierta a la interculturalidad y las formas de medicina tradicional.
- Mejoramiento de todas las fases del proceso educativo, desde la primaria hasta los estudios de posgrado.
- Políticas urbano-ambientales con énfasis en saneamiento básico, agua y manejo de residuos.
- Estímulos a la conservación y uso sostenible del bosque, a través de programas como Familias Guardabosques u otras opciones exitosas.

Internacionales

- Participación más cualificada en las Comisiones de Vecindad con Brasil.



- Convenios de interés mutuo entre las universidades cerca de Leticia, Tabatinga, Benjamín Constant y Caballo Cocha.
- Plataforma de apoyo para potenciar la red universitaria Unamaz y aprovechar las ventajas de la existencia de la educación universitaria a través de Unamaz, OTCA.
- Preparación para los eventuales desarrollos de IIRSA, adecuando el puerto de Leticia o un puerto alternativo.

Culturales

- Campañas de reconocimiento y valoración de las culturas indígenas y selváticas.
- Reconocimiento del río Amazonas y fortalecimiento de una cultura ribereña.

Bibliografía

- ACOSTA, Luis Eduardo y SALAZAR, Carlos Ariel, 2002, Los asentamientos humanos del Departamento del Amazonas, Bogotá, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, (mimeo).
- Banco de la República, 2000, Una mirada a la situación económica y política del Departamento del Amazonas: 1993-1999, Leticia.
- Banco de la República y DANE, 2005, Informe de Coyuntura Económico Regional, ICER-Amazonas, (Convenio Interinstitucional nro. 111 de abril de 2000).
- Corpoamazonia, Plan de Gestión Ambiental de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia, 2001-2011.
- DOMÍNGUEZ, Camilo, 1999, Departamento del Amazonas: el hombre y su medio, Bogotá, Gobernación del Amazonas, Secretaría de Educación, Universidad Nacional de Colombia.
- GUTIÉRREZ, F., ACOSTA, Luis Eduardo, SALAZAR, Carlos Ariel, 2004, Perfiles urbanos en la Amazonia colombiana: un enfoque para el desarrollo sostenible, Bogotá, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, p.260.
- Instituto SINCHI, 2000, Base de Datos-SIG, Leticia.
- PALACIO. G., VALDÉS. H., FRANCO, F. *et ál.*, Agenda Prospectiva de Ciencia y Tecnología para el Departamento del Amazonas.
- Plan de Desarrollo, 2005-2007, “Entre Todos Podemos”, gobernadora Gloria Orobio, Departamento del Amazonas.
- Plan de Desarrollo, 2005-2007, “Dirección cierta y honesta”, alcalde Iván Porras Ardila, Municipio de Leticia.
- PUYANA MUTIS, Aura María, 2003, Construyendo Agenda 21 Amazonas, Bogotá, D.C., Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, 2003, 19 p. (policopiado inédito).
- PUYANA MUTIS, Aura María, 2003, Memoria del Encuentro Departamental Construyendo Agenda 21 Amazonas, fase II, Leticia, noviembre 20 y 21 de 2003, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, 27 p. (policopiado inédito).
- Tratado de Cooperación Amazónica, TCA, 1994.



Otros documentos

Del Instituto SINCHI, 200-2004, los manuscritos de la fase I de Agenda 21, las memorias de los talleres locales realizados en el año 2000 y las publicaciones “Memoria de su Construcción”, “La Amazonía Hoy” y “Hacia la Región Deseada”.

De la fase II de Agenda 21, el Diagnóstico Departamental; la cartilla “Construyendo Agenda 21 Departamental. Problemáticas y propuestas para trabajar en comisiones”; la memoria “Encuentro Departamental de A 21 Fase II” ocurrido en 2003, el documento sobre “Problemáticas y propuestas del desarrollo sostenible por subregiones de la Amazonia colombiana” y el “Plan estratégico para la continuidad de Agenda 21 Amazonia colombiana”.

Planes de Vida de comunidades indígenas del Departamento, el mandato de algunas asambleas de autoridades tradicionales indígenas y las propuestas programáticas presentadas por actores sociales regionales.

Anexos

ANEXO I

COMPROMISOS Y ACUERDOS AMBIENTALES INTERNACIONALES SUSCRITOS POR COLOMBIA

La **“Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas –Ramsar”**, aprobada en 1971, y modificada en dos oportunidades (el 3 de diciembre de 1982, con el Protocolo de París y el 28 de mayo de 1987, con las Enmiendas de Regina), definió como humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficiales cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.

El **“Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que debilitan la capa de ozono”**, adoptado el 16 de septiembre de 1987 y enmendado en Londres (1990), Copenhague (1992), Montreal (1997) y Beijing (1999). Aunque Colombia no ha ratificado las dos últimas enmiendas, éste fija los plazos máximos y las obligaciones diferenciadas para la eliminación de la producción y el consumo (inferior a 3.0 kg per cápita) de las principales sustancias agotadoras de la capa de ozono, e incluye sanciones comerciales para alcanzar las metas que se plantea.

El **Convenio Marco sobre cambio climático, “Protocolo de Kyoto”**, suscrito en mayo de 1992 y promovido desde las Naciones Unidas, entró en vigor en junio de 1995. Posteriormente, el 11 de diciembre de 1997 se adoptó el **Protocolo** que todavía no ha entrado en vigor. Este reafirma el principio de responsabilidades diferenciadas entre países desarrollados y en desarrollo. Establece compromisos y mecanismos para su cumplimiento que permiten vender o comprar unidades de reducción de emisiones, que se sumarían o restarían a los toques máximos de emisiones que permite el Protocolo.

La **“Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo”**, suscrita en junio de 1992, en la conferencia de las Naciones Unidas que sobre el tema se llevó a cabo en Río de Janeiro. Alcanzar el desarrollo sostenible, buscando conciliar las aspiraciones de protección del medio ambiente con las del comercio, en una época de globalización económica, se constituyó en su objetivo principal.

Mediante 27 principios planteó una alianza mundial renovada y equitativa, a través de la creación de nuevos niveles de cooperación entre los estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, en la que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y del comercio mundial.



Consolidar las acciones orientadas a la conservación del patrimonio natural, disminuir el riesgo de desabastecimiento de agua, racionalizar y optimizar el consumo de recursos naturales renovables, generar ingresos y empleo con el uso sostenible de la biodiversidad y de sistemas de producción sostenibles, reducir los efectos en la salud asociados a problemas ambientales y disminuir la población en riesgo por fenómenos naturales, se constituyen en los objetivos del desarrollo sostenible y en las tareas ineludibles que los países deben asumir.

Simultáneamente y dentro de los compromisos suscritos en la Cumbre de la Tierra, se adopta en junio de 1992 el **Convenio sobre Diversidad Biológica**, que entró en vigor para Colombia a partir del 28 de febrero de 1995, poniendo de manifiesto tres objetivos primordiales: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de recursos genéticos.

El **“Convenio Internacional de las Maderas Tropicales”**, adoptado el 26 de enero de 1994, entra en vigencia en el país el 16 de agosto de 1999. Su premisa básica es mantener un balance entre el comercio y la conservación, al promover una relación entre países productores y consumidores, con miras hacia el desarrollo sostenible del uso y la explotación de maderas tropicales.

Posteriormente, y en desarrollo del artículo 19.3 del Convenio de Diversidad Biológica que convoca a las partes a establecer procedimientos adecuados para la transferencia, manipulación y utilización de cualquier organismo vivo modificado, resultante de la intervención biotecnológica, el país adopta el **“Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología”**, el 29 de enero del 2000.

En septiembre de 2000, Colombia y 189 países más suscribieron la **“Declaración del Milenio”**, que definió el compromiso para superar las condiciones de pobreza del planeta. Estructurada en ocho (8) objetivos, 18 metas y 48 indicadores, concentra su accionar en los grupos más vulnerables de las regiones más rezagadas del planeta; se propone disminuir la mortalidad infantil y materna y las enfermedades infecciosas como la malaria, el dengue y el VIH/SIDA, las cuales han tenido mayor incidencia en las tasas de mortalidad. Las propuestas de solución incluyen la educación y el desarrollo económico, reconociendo la especial conexión entre salud, medio ambiente y desarrollo.

ANEXO II

Resguardos indígenas en el departamento de Amazonas

Nombre	Etnia	Mpio/Cgto	Área (ha) INCORA	Resolución
El Vergel, Zaragoza, Mocagua, Macedonia	Ticuna	Leticia	16,750.0000	060/83
Isla de Ronda	Cocama	Leticia	60.2305	042/96
Km 6-11	Huitoto, ticuna	Leticia	7,540.5200	025/78,27/78y 005/86
La Playa	Ticuna, cocama	Leticia	246.9223	0009/99
Mirití-Paraná	Tanimuka, yucuna, matapi, cubeo, cabiari, miraña, letuama, makú y otras.	Leticia	1,600,000.0000	0104/81-1694/89
Nazareth	Tikuna	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	247.7000	087/82
Santa Sofía	Ticuna	Leticia	4,209.0000	080/82-140/82- 23/85
Cothue-Putumayo	Ticuna	Leticia-Tarapacá	245,227.0000	077/92
Puerto Córdoba	Miraña, yucuna	Mirita	39,700.0000	057/85
Comeyafú	Tariano, yucuna y otras.	Pedreira	19,180.0000	056/85
Curare-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 otras.	Puerto Santander	59,840.0000	034/88
Predio Putumayo	Huitoto, bora, muinane	La Chorrera, Puerto Alegría, Puerto Arica	5,818,702.0000	030/88 y 057/89
Arara	Ticuna	Leticia	12,308.0000	092/82
Aduche	Adoke	Pto. Santander- Leticia-Solano	57,900.0000	235/75-033/88- 1979/88
Monochoa	Huitoto	Solano	229,440.0000	233/75 y 426/75- 31/88
Yaigojé-Apaporis	Tanimuca	Mirití-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, tanimuca	La Pedreira	8,878.8001	012/10/12/02
San Juan de los Parentes	Ticuna	Leticia	46.0781	075-9-12-1999
TOTAL			9,708,064.7641	

Fuente: Diferentes resoluciones del INCORA sobre creación de resguardos indígenas, en: VALENCIA S., Mauricio, 2005.

ANEXO III

Movimiento turístico en el departamento de Amazonas

Año	Número de turistas			Movimiento económico (\$ millones)		
	Total	Nacionales	Extranjeros	Mínimo	Promedio	Máximo
2002	6.504	4.312	2.202	1.951	2.602	3.252
2003	13.968	9.683	4.285	4.190	5.587	6.984
2004	19.242	13.654	5.588	5.773	7.697	9.621
2005	24.351	17.765	6.586	----	----	----
2006 ³⁰	23.466	17.435	6.031	----	----	----

Nota: movimiento económico estimado (mínimo y máximo) para los años 2002 a 2004, a precios de 2005.

Fuente: Departamento Administrativo de Fomento Ecoturístico, DAFE.

³⁰ Estos datos corresponden a la información suministrada hasta el mes de noviembre de 2006, y faltó el reporte de cuatro hoteles.

