



Construyendo Agenda 21 para el Departamento de Putumayo

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

Martínez, Guillermo

Construyendo Agenda 21 para el Departamento de Putumayo: Una construcción colectiva para el Desarrollo Sostenible de la Amazonia Colombiana. Guillermo Martínez. Bogotá, Colombia: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas-SINCHI, 2007

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

Construyendo Agenda 21 para el Departamento de Putumayo

“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



JOSÉ IGNACIO MUÑOZ CÓDOBA
Director General

MARTA CECILIA BRAVO SOLARTE
Secretaria General

JOSÉ ELIECER ROBLES BRAVO
Subdirector de Planificación

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



ORGANIZACIÓN DE LOS
PUEBLOS INDÍGENAS DE
LA AMAZONIA COLOMBIANA



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	9
Introducción	13
1. Marco General	15
1.1. Normatividad	15
1.2. Principios de Agenda 21 Putumayo	16
1.3. Objetivo de Agenda 21 Putumayo	17
2. Caracterización del Departamento	19
2.1. Ordenamiento jurídico-normativo	19
2.2. Clima	20
2.3. Geología económica	20
2.4. Geomorfología	21
2.5. Suelos	21
2.6. Formaciones Vegetales	21
2.7. Fauna	22
2.8. Paisajes naturales	25
2.9. El hombre	25
2.10. Equipamiento e infraestructura	28
2.11. Actividades productivas	33
3. Problemática departamental	37
3.1. Gobernabilidad democrática	37
3.1.1. Problemática asociada	38
3.1.2. Alternativas de solución	40
3.2. Bienestar, equidad e interculturalidad	41
3.2.1. Problemática asociada	41
3.2.2. Alternativas para su solución	43
3.3. Territorio, desarrollo y sostenibilidad ambiental	44



3.3.1. Problemática asociada	45
3.3.2. Alternativas de solución	46
3.4. Capacidades locales para la gestión de Agenda 21	47
4. Instrumentos de Planificación Vigentes	51
4.1. Plan de Gestión Ambiental de la Región del Sur de la Amazonia Colombiana 2002-2011	51
4.2. Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007	52
4.3. Plan de Acción Trienal de Corpoamazonia 2004-2007	53
4.4. Agenda Prospectiva de Ciencia y Tecnología	54
4.5. Agenda interna para la Productividad y la Competitividad	55
4.6. Plan de Vida del Pueblo Cofán	57
4.7. Plan de Desarrollo de las Comunidades Afrodescendientes	58
4.8. Plan de Desarrollo Agropecuario	59
5. Líneas Estratégicas Propuestas	61
5.1. Educación y formación de la comunidad	62
5.2. Gobierno, democracia y autonomía	63
5.3. Investigación y generación de conocimiento	66
5.4. Asignación de funciones sociales del territorio	67
5.5. Desarrollo integral	69
6. Mecanismos de Seguimiento y Evaluación	73
6.1. Indicadores de Seguimiento	74
6.2. Control social	75
Apéndice	
Línea base de Información	77

Índice de figuras

Figura 1. Dinámica poblacional, 1964-2005	26
Figura 2. Estructura etárea	27



Índice de tablas

Tabla 1. Especies de fauna silvestre amenazadas	23
Tabla 2. Población según municipio	26
Tabla 3. Principales causas de morbilidad por grupos etáreos	30
Tabla 4. Principales causas de mortalidad por Municipio	30
Tabla 5. Comportamiento de los principales cultivos, 1997-2004	34



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 **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.

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 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 Agenda 21 en la institucionalidad regional y nacional.

Durante el desarrollo de 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 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

El aporte, participación y compromiso de los equipos directivos, ejecutivos y profesionales de las entidades que han liderado el proceso de construcción de Agenda 21 Amazonia Colombiana en sus diferentes fases, y de todas las personas, organizaciones sociales e instituciones del departamento de Putumayo, posibilitó la formulación de esta propuesta orientada hacia la generación de instrumentos de planificación que apoyen los procesos de desarrollo local y regional, a partir de la búsqueda de alternativas sostenibles a la problemática presente como expresión de diferentes factores de conflicto en lo social, lo político, lo económico y lo institucional, que de manera individual o al interactuar entre sí, han alterado en mayor o menor grado el equilibrio dinámico de los ecosistemas de la región, lo cual se ve reflejado en el deterioro ambiental, la disminución de la oferta natural y la disminución de los niveles de calidad de vida de las poblaciones locales que habitan el Departamento.

Agenda 21 departamento de Putumayo, construida en un proceso participativo, se pone a disposición de los actores locales facultados para tomar decisiones sobre el desarrollo de la comunidad a la cual representan, un instrumento orientador y articulador de esfuerzos, voluntades y recursos para mejorar la calidad de vida de la población, el cual incluye alternativas de aprovechamiento sostenible de la oferta natural y cultural existentes en la región.



1. Marco General

1.1. Normatividad

Tanto en el orden internacional, como nacional y regional es numerosa y variada la normatividad existente (acuerdos, tratados, protocolos, políticas, leyes, etc.), con la que los gobiernos tratan de hacerle frente, de manera individual o colectiva, a la creciente problemática sobre el agotamiento de los recursos y la contaminación, el deterioro y pérdida de ecosistemas terrestres y acuáticos, a la que el hombre de manera vertiginosa ha sometido el planeta, especialmente en el último siglo, sin limitar la posibilidad de acceso a los recursos para la satisfacción de sus necesidades y aspiraciones. En este sentido, Colombia no es la excepción¹.

La Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 80, establece que: “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución [...]”; y en su artículo 366 señala que: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable [...]”.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, determinó que: *El objetivo principal del desarrollo sostenible es el ser humano (principio 1); un requisito indispensable del desarrollo sostenible es la erradicación de la pobreza (principio 5); reducir el extractivismo, y fomentar políticas demográficas (principio 8); la información es de uso público para la toma de decisiones (principio 10); la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables (principio 25).*

La Convención de las Naciones Unidas sobre cambio climático, conocida como el Protocolo de Kyoto, desarrollado en diciembre de 1997, en el que se fijan acuerdos y compromisos para trabajar por la reducción de los gases del efecto invernadero.

¹ Para efectos del presente escrito se relacionan algunos de los instrumentos más sobresalientes, organizados en orden cronológico, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991.



Las Metas del Milenio, entre las cuales destacan: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre (objetivo 1); reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años (objetivo 4); haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves (objetivo 6); incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente (objetivo 7); reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento (objetivo 7); entre otros.

La Visión 2019 que busca asegurar una estrategia de desarrollo sostenible a través de metas orientadas a: alcanzar tasas promedio de reforestación protectora-productora de 40.000 ha anuales; incrementar la oferta forestal productiva y apoyar la conformación de empresas forestales; diseñar y ejecutar planes de manejo y ordenamiento de cuencas, páramos y ecosistemas acuáticos que abastecen a poblaciones de más de 50.000 habitantes; e implementar inventarios, control y seguimiento de emisiones, acciones de prevención y control para fuentes fijas y móviles y calidad de aire, complementadas con otras metas relacionadas con estrategias para el desarrollo social y económico del país.

Las políticas y leyes ambientales emitidas por el Ministerio de Ambiente, entre ellas, las de aguas, bosques, biodiversidad, Mercados Verdes, biocomercio, etc., todas enmarcadas en los postulados del desarrollo sostenible.

Los decretos y normas por los cuales se reglamenta y ejecuta la Ley 99, y las políticas ambientales que orientan la gestión del Sistema Nacional Ambiental -SINA -.

El Plan de Gestión Ambiental de la Región del Sur de la Amazonia Colombiana –PGAR 2002-2011-, entre otros.

1.2. Principios de Agenda 21 Putumayo

Los principios que guían la formulación de Agenda 21 Putumayo, parten de reconocer la presencia de una importante diversidad biológica, cultural y paisajística para la cual es necesario fortalecer procesos de ordenación territorial, descentralizados y con autonomía, a fin de actuar y garantizar la sostenibilidad ecológica, económica y social de los recursos, a partir de su valoración ecológica y económica; de la protección colectiva de recursos genéticos y de los conocimientos tradicionales; de la participación efectiva de la comunidad en la toma de decisiones; del fortalecimiento del sistema de áreas protegidas; de la gradualidad en la aplicación de políticas; de la equidad, la generación de oportunidades y la justicia social; y de la superación del conflicto interno armado.



1.3. Objetivo de Agenda 21 Putumayo

Disponer de un instrumento orientador para el desarrollo ambiental del Departamento de Putumayo, de largo plazo, dinamizador y a la vez cohesivo y articulador de esfuerzos y recursos de toda índole, que sirva como base de una política regional para la Amazonia colombiana en el marco de Agenda 21 para Colombia.



2. Caracterización del Departamento

2.1. Ordenamiento jurídico-normativo

La entidad político-administrativa conocida como Departamento de Putumayo, está ubicada al suroccidente del territorio continental colombiano en el extremo noroccidental de la cuenca del río Amazonas, en el cuadrante definido por las coordenadas 00°37'S 077°16'W y 01°30'N 073°49'W, con una parte de su territorio en el hemisferio norte y otra parte en el hemisferio sur. Cubre una extensión territorial que, según diferentes fuentes consultadas, varía entre los 24.855 km² y los 26.061 km². Dividido en 13 municipios, cuenta con cinco corregimientos, 62 inspecciones de Policía y 917 asentamientos conocidos vernacularmente como veredas, en los que, según los datos ajustados del DANE² para el censo de 2005 viven 299.286 personas; 138.730 en las cabeceras municipales y 160.556 en el área rural (Tabla 1).

En este territorio están establecidos además 62 resguardos y cinco (5) reservas indígenas, que cubren una extensión aproximada de 2.743 km²; el Parque Nacional Natural La Paya, cuya extensión aproximada es de 4.220 km²; la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa, con una extensión aproximada de 346 km²; la Zona de Reserva Campesina Bajo Cohembí-Comandante, con una extensión aproximada de 220 km²; la Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959, con una extensión aproximada de 1.040 km², cerca de 8.500 km² reservados por el Estado colombiano para ser sometidos a actividades relacionadas con la minería de hidrocarburos y una considerable franja de tierra a lo largo del río *Putumayo* bajo la jurisdicción del Ministerio de Defensa³.

² El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE, publicó en su página web los resultados preliminares del Censo 2005 a través de una base de datos que puede ser descargada y que contiene información detallada sobre los diferentes aspectos del Censo. A finales de 2005, el mismo DANE puso a disposición, en la misma página web, los datos ajustados del Censo 2005, pero dichos datos no presentan el mismo nivel de resolución de los datos preliminares. Por lo tanto, para efectos del presente documento, se utilizarán las dos versiones de la información, **indicando para cada caso**, si se trata de los datos preliminares o de los datos ajustados.

³ Decreto Ley 2324 de 1984.

Cuadro 1. Población ajustada

RESULTADOS CENSO GENERAL 2005 Población censada después de compensada por omisiones de cobertura geográfica y contingencia de transferencia PUTUMAYO	
Población	299.286
Cabecera	138.730
Resto	160.556
Hombres	152.179
Mujeres	174.107
Hogares	77.997
Viviendas	85.645
Unidades Económicas	3.423
Unidades Agropecuarias ¹	26.560

¹ Unidades asociadas a vivienda rural

Fuente: Censo 2005 para el Departamento de Putumayo

2.2. Clima

Según el sistema de clasificación de Thornthwaite, el Departamento de Putumayo presenta un clima que varía de Mesotérmico Perhúmedo/Húmedo en la cordillera, a Megatérmico Perhúmedo en el piedemonte y la llanura amazónica, con temperaturas promedio multianuales de 15,4°C⁴ para la cordillera y 25,3°C⁵⁻⁶ para el piedemonte y la llanura y precipitaciones totales multianuales de 1.747,0 mm/año en la cordillera, 3.729,7 mm/año en el piedemonte y 3.007,4 mm/año en la llanura.

Los aportes de precipitación son constantes durante todos los meses del año, variando entre 630 mm anuales en los años más secos, hasta 3.500 mm en los de mayor precipitación. Sus principales arterias fluviales están representadas por el río Caquetá, con un caudal promedio cercano a los 4.144,8 m³/s a la altura de la estación Guaquirá, aguas abajo del asentamiento La Tagua (00°21'S - 074°01'W); y el río Putumayo, con un caudal promedio cercano a los 7.000m³/s a la altura de la estación Tarapacá (02°52'S - 069°45'W, 98 msnmm).

2.3. Geología económica

En el Departamento existen diferentes yacimientos, depósitos, prospectos y manifestaciones minerales; metálicas y no metálicas, entre las que sobresalen: oro, cadmio, cobal-

⁴ Datos climáticos del IDEAM para la Estación La Primavera (01°08'N, 076°55'W; cód 4701509).

⁵ Datos climáticos del IDEAM para la Estación Aeropuerto de Puerto Asís (00°30'N, 076°30'W; cód 4701502).

⁶ Datos climáticos del IDEAM para la Estación Puerto Leguizamo (00°12'S, 074°49'W; cód 4704501).

to, cobre, estaño, molibdeno, titanio, tungsteno, caliza, diatomitas, evaporitas, yeso, mica, mármol y petróleo.

2.4. Geomorfología

Se distinguen tres unidades geomorfológicas básicas: a) denudacionales: comprende la “Planicie Amazónica” y el sector montañoso asociado a la Cordillera Centro-Oriental y Oriental; b) deposicionales: se distinguen las asociadas a depósitos y abanicos aluviales y a conos de deslizamiento, producto de la actividad orogénica. En esta unidad se encuentra la denominada “Planicie Amazónica Reciente”, asociada a los ríos Caquetá y Putumayo; y c) estructurales: unidades que por las fuerzas internas de la corteza terrestre, configuran el paisaje dando lugar a serranías. Esta unidad se localiza en el extremo occidental del Departamento y es conocida como Serranía de los Churumbelos.

2.5. Suelos

En términos generales, los suelos amazónicos son pobres en minerales. De acuerdo con PRORADAM (1979), en la región se presentan suelos formados de depósitos aluviales y fluviotorrencales, entre los que se distinguen: suelos asociados a los depósitos de los ríos de origen andino, como el Caquetá y el Putumayo, el Guamuez, el Orito, entre otros; y suelos asociados a los ríos de aguas negras de origen amazónico, como el Mecaya y el Sencella; suelos de valles menores con influencia coluvio-aluvial; suelos de terrazas; suelos de abanicos del piedemonte; suelos originados por la denudación de la superficie sedimentaria terciaria; y suelos asociados a las estructuras geológicas, entre los que se presentan los relacionados con las secuencias ígneo-metamórficas en el extremo occidental.

2.6. Formaciones Vegetales

En general, en el Departamento se diferencian la Hylaea Occidental localizada por debajo de los 1.000 metros sobre el nivel medio del mar y hacia el sur de la divisoria de aguas de los ríos Caquetá y Putumayo; la Hylaea Noroccidental, localizada por debajo de los 1.000 msnmm y hacia el norte de la divisoria de aguas de los ríos Caquetá y Putumayo; y Bosques Montanos, localizados a partir de los 1.000 msnmm.

La *Hylaea Occidental*, ocupada principalmente por *Bosque Pluvial de Tierra Firme*, siempre verde, con vegetación arbórea abundante en *Leguminosas*, *Bombacáceas*, *Miristicáceas*, *Solanáceas*, *Rubiáceas*, *Compuestas* y *Lauráceas*, entre otras. Existe alta presencia de palmeras y de familias higrófilas como las *Musáceas*, epifitas, orquídeas y especies del género *Strychnos*. En frutales destacan las *Mirtáceas*, *Sapotáceas*, *Anacardiáceas*, *Lecitidáceas* y *Leguminosas*.



De especial importancia son: *Cedrela odorata*, *Swietenia macrophylla* y *Cedrelinga catenaeformis*; leguminosas como *Trattinickia peruviana*, *Quassia simarouba*, *Virola* spp., *Hura crepitans*, y los géneros *Ceiba*, *Bombax*, *Apeiba*, *Inga*, *Ochroma*, y *Clusia*, entre otros.

La *Hylaea Noroccidental* está ocupada principalmente por *Bosque Pluvial de Tierra Firme* con numerosas leguminosas leñosas. Esta unidad contiene uno de los dos centros de aglomeración mundial de *Cesalpináceas*, con los géneros *Dimorphandra*, *Peltogyne*, *Eperua* y *Elizabetha*, entre otros. También se presentan géneros ricos en endémicas como *Dicoryna*, *Macrobium* y *Swartzia*, y familias como *Euforbiácea*, *Guttifera* y *Vochisiácea*. En frutales destacan *Sapotáceas*, *Rapatáceas*, *Miristicáceas*, *Malpigiáceas* y *Rutáceas*, entre otras. En palmas abundan *Leopoldina piassaba* y *Mauritia vinifera*.

Asociados a los ríos de aguas negras se presentan también *Bosques Pluviales de Igapó*, con especies como: *Licania heteromorpha*, *Panopsis rubescens*, *Conepia* spp., *Roupala obtusa*; los géneros *Inga*, *Phitecolobium*, *Calliandra*, *Parkia*, *Swartzia*, y variadas *Melastomatáceas*, *Mirtáceas* y *Rubiáceas*. Abundan orquídeas, bromeliáceas, musgos y helechos. De especial importancia en la *Hylaea Noroccidental* son: *Carapa guianensis*, *Cedrela odorata*, *Cariniana micrantha*, *Peltogyne* spp., *Mimusops huberi* y especies de *Calycophyllum*, *Eperua* y *Caryocar*.

De los 1.000 msnmm hacia arriba se presentan los *Bosques Montanos*, los cuales se pueden diferenciar altitudinalmente como:

Bosque subandino, (1.000 m a 2.400 m); menor en especies de raíces tabulares, palmas, epifitas y lianas, y mayor presencia de árboles con hojas pequeñas y helechos arbóreos. Especies de interés biogeográfico son *Quercus granatensis*, *Juglans columbiensis* y *Podocarpus* spp.

Bosques andinos (2.400 m a 3.800 m), con neblinas regulares y alta humedad. Árboles de 4 m a 6 m, muchos deciduos, con hojas pequeñas y fustes cubiertos con musgos y epifitas dicotíleas. De especial importancia destacan *Weinmannia*, *Brunellia*, *Clusia*, *Befaria*, *Eugenia*, *Ilex*, *Oreopanax*, entre otros.

Subpáramos (3.800 m a 4.200 m), con arbustos de las especies *Escallonia*, *Rapanea*, *Weinmannia*, *Miconia* y *Gynoxis*, entre otras; y

Páramos (> 4.200 m), que presentan asociaciones de prados andinos con pequeños bosques de *Polylepis* y *Espeletia*.

2.7. Fauna

A pesar de los numerosos estudios realizados en la Amazonia, que incluyen el recurso faunístico, la mayoría de ellos se limita a listados taxativos de especies presentes en la región, que al no hacer parte de un plan sistemático para determinar su riqueza faunística, su biogeografía, usos, intensidades y estado, no permiten establecer niveles cualitativos



y cuantitativos confiables para tan importante recurso en el Departamento, ni en la región en general.

Sin embargo, utilizando recursos como la Convención Internacional para la Comercialización de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres –CITES- (octubre de 2003), se puede hacer la relación de las especies presentes en la región con mayor presión por el uso intensivo o por el cambio de hábitat:

Tabla 1. Especies de fauna silvestre amenazadas

Nombre vulgar	Nombre científico	Uso*	Grado de amenaza
Aves			
Guacamaya	<i>Ara militaris</i>	Mascota y ornamento	En peligro crítico
Guacamaya	<i>Ara ambigua</i>	Mascota y ornamento	En peligro crítico
Guacamaya roja	<i>Ara macao</i>	Mascota y ornamento	En peligro crítico
Pato negro	<i>Netta erythrophthalma</i>		En peligro crítico
Guacamaya	<i>Ara severa</i>	Mascota y ornamento	En peligro
Guacamaya	<i>Ara ararauna</i>	Mascota y ornamento	En peligro
Loro pivicho	<i>Brotogeris versicolorus</i>	Mascota	En peligro
Pericos	<i>Brotogeris jugularis</i>	Mascota	En peligro
Loros	<i>Brotogeris sanctithomae</i>	Mascota	En peligro
Loro maicero	<i>Pionus menstruus</i>	Mascota	En peligro
Loro brasileiro	<i>Pionites melanocephala</i>	Mascota	En peligro
Gavilán pollero	<i>Buteo magnirostris</i>	Alimento	En peligro
Gavilán	<i>Buteoswainsoni</i>	Alimento	En peligro
Tucán	<i>Rhamphastos tucanus</i>	Mascota	En peligro
Guacamaya	<i>Ara chloroptera</i>	Mascota y ornamento	En peligro
Lora cachetiamarilla	<i>Amazona amazonica</i>	Mascota	En peligro
Lora	<i>Amazona farinosa</i>	Mascota	En peligro
Lora	<i>Amazona festiva</i>	Mascota	En peligro
Lora coronada	<i>Amazona ocrocephala</i>	Mascota	En peligro

* El uso hace referencia a aquel que las especies reciben actualmente.



Nombre vulgar	Nombre científico	Uso*	Grado de amenaza
Mamíferos			
Manatí	Trichechus inunguis	Alimento	En peligro crítico
Mico bozo de leche	Saguinus oedipus	Mascota	En peligro crítico
Boruga	Agouti paca	Alimento	Vulnerable
Comadreja	Potos flavus	Mascota	Vulnerable
Cusumbo	Nassau nassua	Alimento y mascota	Vulnerable
Chigüiro	Hydrochaeris hydrochaeris	Alimento	En peligro
Danta	Tapirus terrestris	Alimento	En peligro
Mico volador	Pithecia monachus	Mascota	En peligro
Mico bozo de leche	Saguinus fucicolor	Mascota	En peligro
Mico soldado	Saimiri sciureus	Mascota	En peligro
Mono churuco	Lagothrix lagotricha	Mascota y alimento	En peligro
Mico maicero	Cebus albifrons	Mascota	En peligro
Mico maicero	Cebus apella	Mascota	En peligro
Mono aullador	Aotus vociferans	Investigación	En peligro
Mono araña	Ateles Belzebuth	Mascota	En peligro
Oso perezoso	Bradypus variegatus	Mascota	En peligro
Oso hormiguero	Myrmecophaga tridactyla	Mascota y alimento	En peligro
Oso andino	Tremarctos ornatus	Alimento y piel	En peligro crítico
Delfín	Sotalia fluviatilis	Alimento	En peligro crítico
Delfín	Inia geoffrensis	Alimento	En peligro
Tigre mariposo	Panthera onca	Piel	En peligro crítico
Venado	Mazama americana	Piel y alimento	Vulnerable
Reptiles			
Iguana	Iguana iguana	Piel y huevos	En peligro
Anaconda	Eunectes murinus		En peligro
Coral	Corallus caninus	Piel	En peligro
Boa ó Güio	Boa constrictor c.	Piel	En peligro crítico
Caimán negro	Melanosuchus niger	Piel	En peligro crítico
Tortuga morrocoy	Geochelone dentyculata	Mascota y huevos	En peligro
Tortuga morrocoy	Geochelone carbonaria	Mascota y huevos	En peligro
Tortuga taricaya	Podocnemis unifilis	Huevos	En peligro
Tortuga charapa	Podocnemis expansa	Mascota y huevos	En peligro

* El uso hace referencia a aquel que las especies reciben actualmente.

Fuente: CITES, octubre de 2003

El recurso hidrobiológico es un componente de gran importancia en las fuentes hídricas de la región, el cual aporta la mayor diversidad íctica de las áreas continentales del país y genera un gran número de productos de consumo alimenticio y ornamental. De acuerdo con el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA, durante el año 2002 se movilizaron 10.700 toneladas de diferentes especies de consumo y 3,6 millones de ejemplares de especies ornamentales. La Cuenca del Amazonas es considerada la más rica del mundo en recursos hidrobiológicos (2.300 especies estimadas), pertenecientes a los órdenes: *Ostariophysi*, *Cha-*



racoidei, Siluriformes Gymnotoidei, Lepidosirenidae, Osteoglossidae, Nandidae, Cichlidae, Cyprinodontidae, Poecilidae, Scianidae, Lepidosirenidae, Engraulidae, Clupeidae, Soleidae, Symbbranchidae, Tetraodontidae, Gobiidae y Potamotrygonidae, principalmente. A pesar de la gran diversidad ictica de la región amazónica, el número de especies aprovechadas con fines de consumo y ornamental apenas alcanza las 90 especies.

2.8. Paisajes naturales

En el Departamento se pueden diferenciar tres paisajes naturales: el cordillerano, correspondiente a la franja occidental que hace parte de la Cordillera Oriental, aproximadamente a partir de los 900 metros sobre el nivel medio del mar (msnmm); el piedemonte amazónico correspondiente a la franja de transición entre la Cordillera Oriental y la llanura amazónica, localizada entre los 900 y los 300 msnmm; y la llanura amazónica, localizada por debajo de los 300 msnmm, que cubre el mayor porcentaje del territorio departamental.

De los 13 municipios del Departamento, cuatro tienen sus cabeceras municipales en la franja de la cordillera, cinco en el piedemonte y cuatro en la llanura; sin embargo, por lo menos dos de las cuatro cabeceras situadas en la llanura están en los límites entre el piedemonte y la llanura. Se llama la atención sobre este aspecto, porque siendo el piedemonte el área de transición entre la cordillera y la llanura, no sólo ofrece condiciones ambientales que favorecen una mayor variedad de ecosistemas y de especies, sino que, además, es donde se puede generar con mayor intensidad, altos índices de vulnerabilidad y riesgo para la población asentada y su equipamiento e infraestructura.

2.9. El hombre

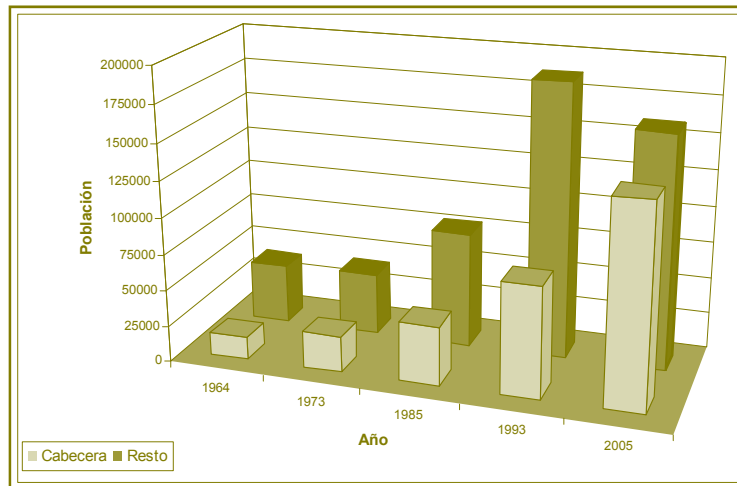
Desde tiempos milenarios, la Amazonia ha sido objeto de ocupación por diferentes grupos sociales con cargas culturales diversas. El proceso de ocupación del territorio amazónico promovido por el Estado colombiano desde finales del siglo XIX y durante el siglo XX, se inició con el supuesto de la existencia de una región de tierras desocupadas y de la necesidad de fortalecer la soberanía nacional en las fronteras meridionales. Para ello se han propiciado diferentes formas de ocupación y manejo territorial, entre ellas las colonizaciones de tipo espontáneo, extractivo, militar, empresarial y campesino. En el último siglo particularmente, la colonización fue estimulada con la extracción de quina y caucho, la apertura de vías, el conflicto con el Perú, la extracción de petróleo, maderas y pieles, la violencia política de la década de los 50 y la bonanza de la coca. Los frentes de colonización se desarrollaron sobre los ejes viales y fluviales desde los Andes hacia el oriente, cubriendo gran parte del occidente del Departamento de Putumayo.

La figura 1 muestra la dinámica poblacional a la que se ha visto sometido el Departamento de Putumayo en los últimos 50 años, pasando de una población de 56.284 personas



censada en 1964, a 299.286 personas⁷ en 2005, con incrementos sucesivos entre períodos intercensales de 19,6%; 77,9%; 120,6%; y 13,2% para el último período. Igualmente significativo y asociado al bajo incremento intercensal del último período, es la disminución en el número de habitantes de las áreas rurales y el incremento en las urbanas, posiblemente debido a los problemas de violencia en la región.

Figura 1. Dinámica poblacional, 1964-2005



Fuente: Censo DANE 2005

Según los datos ajustados del DANE para el censo de 2005, de los 299.286 habitantes del Departamento, 138.730 están en las cabeceras municipales y 160.556 habitan el área rural (Tabla 2). Datos preliminares de la misma fuente reportaron 37.896 personas pertenecientes a comunidades indígenas y 12.127, a comunidades afrodescendientes.

Tabla 2. Población según municipio

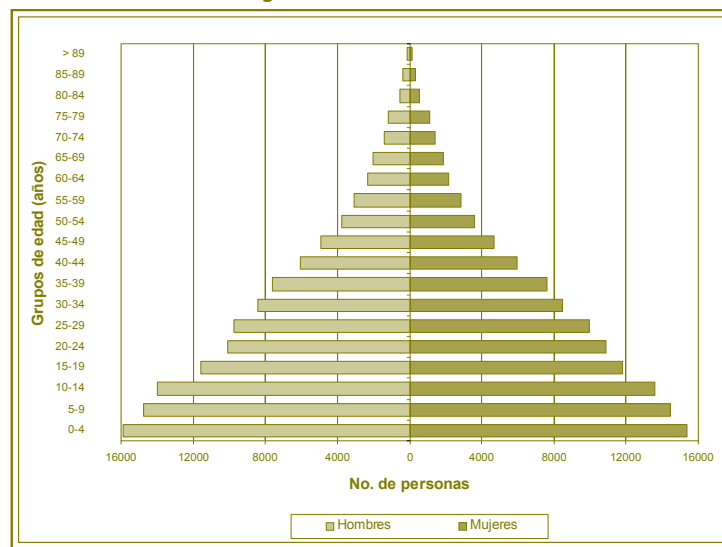
Municipio	Población	Urbana	Rural	Hombres	Mujeres	Hogares	Viviendas
Colón	5.198	2.969	2.229	2.545	2.653	1.320	1.470
Leguizamo	14.680	7.142	7.538	7.439	7.241	3.451	3.251
Mocoa	36.185	26.439	9.746	17.858	18.327	9.447	9.954
Orito	39.519	17.788	21.788	20.623	18.896	9.674	10.875
Puerto Asís	55.878	28.003	27.875	28.581	27.297	14.982	16.350
Puerto Caicedo	14.168	4.222	9.946	7.398	6.770	3.805	4.568
Puerto Guzmán	15.867	3.699	12.168	7.964	7.903	3.925	4.037
San Francisco	6.817	3.747	3.070	3.382	3.435	1.698	1.952
San Miguel	22.203	4.956	17.247	11.607	10.596	5.978	6.602
Santiago	9.184	3.182	6.002	4.523	4.661	2.456	2.939
Sibundoy	13.340	9.289	4.051	6.449	6.891	3.464	3.810
Valle del Guamuez	45.601	18.009	27.592	23.539	22.062	12.325	13.739
Villagarzón	20.646	9.342	11.304	10.271	10.375	5.472	6.089
Total	299.283	138.730	160.556	152.179	147.107	77.997	85.636

Fuente: Censo DANE 2005

⁷ DANE. Datos ajustados del censo de 2005

La estructura etárea de la población evidencia una base relativamente joven y tiene una alta fertilidad (cerca del 75% de la población está por debajo de los 35 años) (Figura 2). A pesar de los desplazamientos forzados de los últimos años, principalmente a raíz del conflicto armado, la pirámide mantiene una base ancha, ya que la mayoría de los desplazamientos se dieron en el interior del Departamento. Aunque la gráfica fue elaborada con los datos preliminares suministrados por el DANE, es muy probable que la estructura no se afecte significativamente y mantenga su forma piramidal. En cuanto a la estructura poblacional de los municipios, se pueden observar algunas variaciones interesantes en Colón, Puerto Caicedo, Sibundoy y Villagarzón.

Figura 2. Estructura etárea



Fuente: Datos preliminares del Censo 2005 del DANE

De acuerdo con los indicadores simples utilizados por el DANE para determinar el porcentaje de *Necesidades Básicas Insatisfechas* de la población⁸, el Departamento de Putumayo presenta el 30,1%. La población urbana con NBI alcanza el 23,3%, y la rural, el 37,4%.

La política estatal a lo largo de los últimos 50 años frente a la región amazónica colombiana, ha sido de carácter expoliador y extractivo. Los aportes técnico-económicos para la construcción de una infraestructura económica y un equipamiento social, necesarias en todo proceso serio de desarrollo, han sido escasos. Con estos factores de incidencia, la rentabilidad económica de los sistemas de producción tradicionales, sólo puede alcanzar niveles precarios de subsistencia y no permite establecer un punto de arranque para obtener un

⁸ Viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, hogares con alta dependencia económica y hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela



desarrollo económico. Esta situación de marginalidad estatal ha sido, según algunos analistas, la principal causa del florecimiento y arraigo de la “cultura de la coca” en la Amazonia colombiana en general, y en el Departamento de Putumayo en particular.

El modelo coquero establecido durante los últimos 25 años en el Departamento ha permeado el sistema de actividades humanas, irrumpiendo abruptamente el proceso de construcción social, cultural y de identidad de territorio y de región. A mediados de los años 90 del siglo XX reaparecieron y se asentaron en el Departamento grupos armados de extrema derecha, con el propósito de ejercer control territorial en las cabeceras urbanas y en áreas rurales con cultivos con fines ilícitos, agudizando la confrontación armada en gran parte del territorio y el proceso de desplazamiento de personas, principalmente hacia el interior del Departamento, con los costos ecológicos, sociales, económicos, políticos, esto es ambientales, que esto conlleva, tanto para el lugar de la expulsión como para el lugar receptor.

A finales del año 2000 se inició la ejecución del *Plan Colombia*, alternando la suscripción de pactos de erradicación manual voluntaria de pequeñas áreas de cultivos con fines ilícitos, con la fumigación de aproximadamente 30.000 ha de “cultivos industriales”. Esto, además de ser una solución coyuntural para un problema estructural, le ha representado al gobierno local un aumento en su baja gobernabilidad y legitimidad ante la comunidad, y para ésta última, una agudización de su problemática, a la que debe sumar fuera del conflicto armado y de los desplazamientos forzados, la pérdida de sus cultivos de pancoger y de subsistencia, de sus animales domésticos y el deterioro de su salud por los efectos de las aspersiones, que afectan, incluso, las áreas establecidas en los proyectos productivos financiados por el mismo gobierno central, a través del *Plan Colombia*.

2.10. Equipamiento e infraestructura

Vías: en el Departamento existen aproximadamente 1.280 km de vías entre primarias, secundarias y terciarias. La red primaria o nacional establecida inicialmente entre las poblaciones de Pasto-Mocoa-Puerto Asís-Orito-Valle del Guamuez-San Miguel, fue posteriormente complementada con el tramo Mocoa-Pitalito que conecta al Putumayo con el centro del país a través de los departamentos de Cauca y Huila. Esta red tiene una longitud estimada de 282 km de los cuales, aproximadamente, 45 km están pavimentados. La red secundaria o departamental cuenta con aproximadamente 64 km de vías, todos en afirmado sin pavimentar, al igual que la red terciaria o municipal con cerca de 934 km.

Transporte fluvial: las principales arterias fluviales utilizadas como medio de transporte comercial y de pasajeros son los ríos Putumayo, Caquetá y San Miguel. Por el Putumayo existe flujo permanente entre las localidades de Puerto Asís-Puerto Leguízamo (aproximadamente 305 km) y localidades intermedias. Este río tiene salida al río Amazonas, desde y hacia el cual transitan embarcaciones con capacidad mayor a 25 toneladas. El río Caque-



tá comunica las localidades de Puerto Guzmán con Curillo, Solita y Mayoyoque principalmente (aproximadamente 186 km). Igualmente el río San Miguel es utilizado como medio de transporte entre las localidades de San Miguel y Teteyé (aproximadamente 62 km) por las comunidades asentadas en la frontera con Ecuador.

Transporte aéreo: según el ATS (2005) de la Aeronáutica Civil Colombiana, la infraestructura aeroportuaria del Departamento consta de cuatro aeropuertos establecidos oficialmente en las localidades de Orito, Puerto Asís, Puerto Leguízamo y Villagarzón. Las empresas Aires y Satena prestan sus servicios de transporte de carga y pasajeros con destino a Bogotá, Neiva y Pasto, principalmente.

Comunicaciones: las empresas prestadoras del servicio de telecomunicaciones en la región son Colombia Telecomunicaciones (con 9.742 líneas fijas según datos del último censo), Comcel y Celumóvil, con cobertura prácticamente en todo el Departamento. El servicio de televisión nacional es deficiente; existen empresas de televisión por cable, principalmente de carácter comunitario, muchas de ellas en proceso de legalización ante el Consejo Nacional de Televisión. Además, empresas privadas como DIRECT TV ofrecen sus servicios a una cantidad limitada de usuarios. La radio cuenta con 10 emisoras, entre comerciales y comunitarias, la mayoría de cobertura local, distribuidas en los diferentes municipios del Departamento.

Infraestructura energética: doce municipios tienen suministro permanente de energía eléctrica de la red de interconexión nacional -por lo menos en sus áreas urbanas-, a través de las líneas de transmisión: Pasto-Valle de Sibundoy-Mocoa-Puerto Caicedo-Yarumo-La Hormiga-San Miguel; Mocoa-Puerto Guzmán; y Puerto Caicedo-Puerto Asís. En Puerto Leguízamo opera el sistema local de suministro de energía a través de una planta diesel.

Vivienda y servicios públicos: los datos preliminares del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2005 contabilizaron para el Departamento de Putumayo 61.032 viviendas, de las cuales 31.319 están en las áreas urbanas y 29.713 en el área rural. Del total de viviendas, 20.840 cuentan con los servicios públicos de energía, acueducto y alcantarillado simultáneamente, la mayoría de ellas en el área urbana (18.973). El servicio de energía eléctrica llega a 40.671 viviendas; el de acueducto, a 26.865 viviendas; el de alcantarillado, a 29.181 viviendas; y 18.976 viviendas se reportan sin recibir ninguno de los tres servicios. Sin embargo, estos datos están sujetos a ajuste, ya que de acuerdo con la Tabla 1, las viviendas se incrementan en 24.613.

Educación: de acuerdo con información de la Secretaría de Educación Departamental, para el año 2005 se contó con un total de 987 establecimientos educativos para cubrir los niveles de formación desde guardería hasta educación superior. Estos establecimientos se distribuyeron en 179 instituciones y/o centros educativos, con un total de 3.147 docentes. Para ese mismo año se estimó en 80.199 personas la población en edad estudiantil básica (5 a 19 años), a partir de la información preliminar del Censo 2005. De acuerdo con esto, y sin incluir la población en programas de educación superior, la relación docente/estudiante fue de 1/25.

Salud: la infraestructura hospitalaria del Departamento cuenta con 10 hospitales, de los cuales tres ofrecen servicios de segundo nivel y los restantes, servicios de primer nivel. Esta infraestructura está complementada por 31 puestos de salud y seis centros de salud. Existen 180 instituciones prestadoras de servicios, registradas y habilitadas para el Departamento. Es de anotar que las dos principales causas de afectación de la salud se asocian a patologías que no están claramente definidas (Tabla 3), y las principales causas de mortalidad registradas para el año 2005 están agrupadas en cinco categorías: *externas o violentas*. Los homicidios fueron la principal causa con un total de 385 casos (81,9%), 152 de los cuales ocurrieron en Puerto Asís. Las demás categorías corresponden a: *transmisibles e infecciosas, tumores, cardiovasculares, perinatales y otras* (Tabla 4).

Tabla 3. Principales causas de morbilidad por grupos etáreos

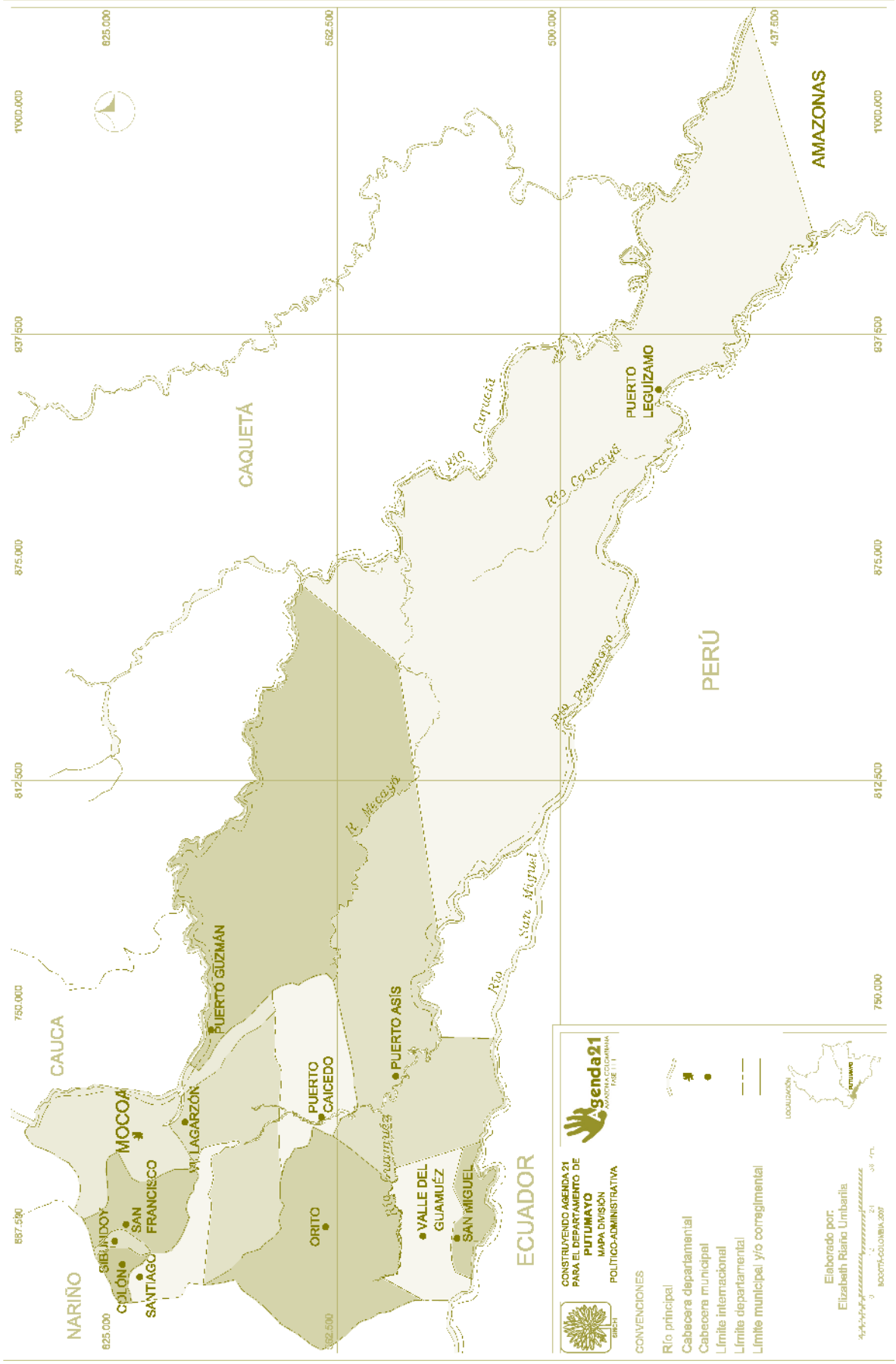
Nombre	>1	1 - 4	5 - 14	15 - 44	45 - 64	>=65	TOTAL
Factores que influyen en el estado de salud y contacto con los servicios de salud	25.573	33.332	28.280	210.549	8.624	2.791	309.149
Síntomas, signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio, no clasificados en otra parte	10.926	21.865	22.363	93.441	18.434	7.064	174.093
Enfermedades del sistema genitourinario	1.241	4.078	4.605	74.966	10.874	1.772	97.536
Ciertas enfermedades infecciosas y parasitarias	9.541	21.773	16.850	32.304	5.850	1.681	87.999
Enfermedades del sistema digestivo	1.219	3.796	10.553	45.455	8.153	2.409	71.585
Enfermedades del sistema respiratorio	14.695	20.642	10.086	17.256	4.537	2.809	70.025
Enfermedades de la piel y del tejido subcutáneo	4.848	8.202	4.969	10.584	2.417	878	31.898
Embarazo, parto y puerperio	32	36	773	26.946	109	8	27.904
Enfermedades del sistema osteomuscular y del tejido conjuntivo	117	499	1.510	15.930	7.420	1.844	27.320
Enfermedades del sistema circulatorio	84	356	475	6.884	10.664	8.609	27.072
Enfermedades endocrinas, nutricionales y metabólicas	772	1.755	811	7.551	6.498	3.806	21.193
Traumatismos, envenenamientos y algunas otras consecuencias de causas externas	547	2.345	3.028	11.673	2.510	951	21.054
Trastornos mentales y del comportamiento	326	1.703	2.676	7.455	1.902	759	14.821
Enfermedades del sistema nervioso	67	634	1.614	6.925	1.285	397	10.922
Enfermedades del oído y de la apófisis mastoides	1.003	2.224	2.013	3.704	1.007	360	10.311
Enfermedades del ojo y sus anexos	766	782	1.285	3.946	1.501	490	8.770
Enfermedades de la sangre y de los órganos hematopoyéticos y ciertos trastornos (inmunidad)	357	1.123	1.932	3.941	599	254	8.206
Tumores (neoplasias)	53	143	328	3.535	1.805	651	6.425
Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas	652	578	332	697	68	29	2.351
Ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal	998	46	37	215	4	8	1.308
Causas externas de morbilidad y de mortalidad		21	32	329	129	8	519

Fuente: Departamento Administrativo de Salud DASALUD, Putumayo, 2005

Tabla 4. Principales causas de mortalidad por Municipio

Municipio	Causa Externa o Violenta		Transmisibles e infecciosas		Tumores		Cardiovascular		Perinatal		Otras		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Colón	5	10,2	7	14,3	8	16,3	13	26,5	13	26,5	3	6,1	49	5,9
Leguízamo	17	37,8	11	24,4	5	11,1	8	17,8	3	6,7	1	2,2	45	5,4
Mocoa	45	32,8	21	15,3	18	13,1	33	24,1	16	11,7	4	2,9	137	16,4
Orito	64	78,0	3	3,7	3	3,7	8	9,8	3	3,7	1	1,2	82	9,8
Puerto Asís	157	62,5	26	10,4	15	6,0	29	11,6	20	8,0	4	1,6	251	30,0
Puerto Caicedo	13	92,9	0	0,0	1	7,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	14	1,7
Puerto Guzmán	14	77,8	1	5,6	0	0,0	1	5,6	2	11,1	0	0,0	18	2,2
San Francisco	10	50,0	5	25,0	4	20,0	1	5,0	0	0,0	0	0,0	20	2,4
San Miguel	43	89,6	1	2,1	1	2,1	2	4,2	0	0,0	1	2,1	48	5,7
Santiago	3	21,4	3	21,4	1	7,1	6	42,9	0	0,0	1	7,1	14	1,7
Sibundoy	8	26,7	3	10,0	4	13,3	11	36,7	2	6,7	2	6,7	30	3,6
Valle del Guamuez	52	72,2	5	6,9	2	2,8	3	4,2	10	13,9	0	0,0	72	8,6
Villagarzón	26	61,9	4	9,5	2	4,8	10	23,8	0	0,0	0	0,0	42	5,0
Sin Dato	13	86,7	2	13,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	15	1,8
TOTAL	470	56,2	92	11,0	64	7,6	125	14,9	69	8,2	17	2,0	837	100,0

Fuente: Departamento Administrativo de Salud DASALUD, Putumayo, 2005





**CONSTRUCCIÓN AGENDA 21
PARA EL DEPARTAMENTO DE
PUTUMAYO**
MAPA DIVISIÓN
POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

CONVENIONES

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



LOCALIZACIÓN

Elaborado por:
Elizabeth Ríos Umbarila

MOCOF-COLUBNA-009

ECUADOR

DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO
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.

2.11. Actividades productivas

Sector primario

El principal renglón de la producción primaria del Departamento es la explotación de hidrocarburos, que tuvo sus inicios a finales de los años 60 con producciones que superaban los 120.000 barriles diarios pero que, en la actualidad, apenas superan los 8.000 barriles/día, en cerca de 120 pozos que están en operación. Esta actividad se ha concentrado principalmente en los municipios de Orito, Valle del Guamuez, San Miguel, Puerto Asís, Puerto Caicedo y Puerto Guzmán.

Además del petróleo, otra línea de actividad minera en la región corresponde a la extracción artesanal de oro, en especial en algunos sectores del río Caquetá; y la explotación de calizas en la parte andina del Departamento.

Después de esta actividad se encuentra la agricultura de cultivos de plátano, yuca, maíz, caña panelera, frijol y frutales amazónicos, principalmente, y los cultivos con fines ilícitos que, en las últimas décadas, han absorbido buena parte de la mano de obra no calificada del Departamento.

En los últimos años, las actividades agrícolas tradicionales han sido afectadas, por una parte, con el desplazamiento de mano de obra hacia actividades de cultivos con fines ilícitos y, por otra, con el conflicto armado prevaleciente entre actores al margen de la ley por el control del territorio, lo que ha generado considerables flujos de personas hacia otras partes del Departamento o del país. En la tabla 5 se presenta el comportamiento de los principales cultivos del Departamento entre 1997 y 2004.

En lo pecuario, las actividades están concentradas en la cría de ganado vacuno de carne, especialmente en áreas ubicadas por debajo de los 1.000 msnmm, y de doble propósito y de leche sobre todo en los municipios del Valle de Sibundoy, por encima de los 2.000 msnmm. Otras especies objeto de zootecnia en el Departamento son las aves de corral, peces de consumo, principalmente especies nativas, y en menor grado, especies menores, como conejos y curies o cuyes. Prácticamente el total de la producción agrícola y pecuaria se destina al consumo local.

Otro aspecto importante de la actividad productiva primaria está relacionado con el “aprovechamiento” forestal, principalmente de las especies maderables: guarango (*Parkia multijuga* Benth), sangretoro (*Virola spp.*), caimo (*Pauperia spp.*), guamo (*Inga spp.*), achapo (*Cedrelinga catenaeformis*), amarillo (*Nectandra spp.*), arenillo (*Qualea spp.*), popa (*Couma marocarpa*), caracolí (*Osteophloeum platyspermum*) y canaleta (*Jacaranda copaia*), de las cuales el mayor porcentaje tiene como destino Pasto, Cali, Neiva, Bogotá, Medellín, y Barranquilla, y otra parte de la producción cubre la demanda local. De acuerdo con datos de Corpoamazonia, entre 2003 y 2006 se han aprovechado en el Departamento 145.139 m³ de madera en bruto.



Tabla 5. Comportamiento de los principales cultivos, 1997-2004

Producto	Variable	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Arroz Secano	Superficie	173,0	195,0	262,0	420,0	1.408,0	269,0	742,0	649,0
	Producción	210,0	561,0	321,0	496,0	2.078,0	338,0	811,0	696,0
Manual	Rendimiento	1.213,9	2.876,9	1.225,2	1.181,0	1.475,9	1.256,5	1.093,0	1.072,4
Cacao	Superficie	22,0	22,0		22,0	22,0			609,0
	Producción	3,3	3,0		4,0	4,0			88,0
	Rendimiento	150,0	136,4		181,8	181,8			144,5
Caña Panelera	Superficie	362,0	408,0	937,0	925,0	1.185,0	1.159,0	1.383,0	
	Producción	853,5	1.238,0	3.040,0	3.016,0	3.867,0	3.727,0	4.444,0	
	Rendimiento	2.357,7	3.034,3	3.244,4	3.260,5	3.263,3	3.215,7	3.213,3	
Frijol	Superficie	484,0	1.060,0	633,0	781,0	580,0	783,0	880,0	880,0
	Producción	1.381,5	2.746,0	1.563,0	2.028,0	1.485,0	2.073,0	2.333,0	2.333,0
	Rendimiento	2.854,3	2.590,6	2.469,2	2.596,7	2.560,3	2.647,5	2.651,1	2.651,1
Maiz	Superficie	11.584,0	4.780,0	9.527,0	8.786,0	6.981,0	9.918,0	11.667,0	11.024,0
	Producción	13.728,0	6.825,0	9.001,0	9.245,0	7.173,0	11.277,0	13.102,0	13.062,0
	Rendimiento	1.185,1	1.427,8	944,8	1.052,2	1.027,5	1.137,0	1.123,0	1.184,9
Papa	Superficie	21,0	39,0	27,0	33,0	33,0	41,0	36,0	36,0
	Producción	205,0	232,0	262,0	315,0	202,0	292,0	229,0	229,0
	Rendimiento	9.761,9	5.948,7	9.703,7	9.545,5	6.121,2	7.122,0	6.361,1	6.361,1
Plátano	Superficie	7.242,0	8.302,0	7.033,0	8.907,0	7.855,0	7.683,0	8.355,0	6.503,0
	Producción	51.413,0	66.275,0	41.333,0	58.341,0	50.059,0	52.127,0	55.949,0	42.771,0
	Rendimiento	7.099,3	7.983,0	5.877,0	6.550,0	6.372,9	6.784,7	6.696,5	6.577,1
Soya	Superficie								
	Producción								
	Rendimiento								
Yuca	Superficie	3.230,0	3.265,0	3.152,0	3.716,0	2.920,0	2.539,0	4.395,0	4.622,0
	Producción	28.510,0	29.137,0	24.276,0	35.306,0	27.807,0	12.951,0	28.889,0	45.684,0
	Rendimiento	8.826,6	8.924,0	7.701,8	9.501,1	9.522,9	5.100,8	6.573,2	9.884,0

Fuente: Departamento Administrativo de Salud DASALUD, Putumayo, 2005

La pesca ornamental en los ríos Caquetá y Putumayo, y de consumo en el río Putumayo también ha sido una actividad permanente en la región. Entre las especies ornamentales más representativas están las conocidas localmente como: tigrito, arawana, cucha real, catalina, otocinclos, neón, y estrigatas. Entre las especies de consumo resaltan las conocidas localmente como: baboso blanco, chontaduro, guacamayo, capitán, barbiplancha y bocachico, con destino a los mercados de Neiva y Bogotá principalmente.

Sectores secundario y terciario

Las actividades productivas relacionadas con el sector secundario de la economía son aún incipientes, debido a la escasa disponibilidad de equipamiento social y de infraestructura económica adecuadas. En el sector secundario sobresalen fábricas de materiales de construcción (ladrillos, tejas y cal), y de transformación de lácteos, palmito de chontaduro, maderas, curtiembres y derivados del petróleo.



El sector terciario

Ocupa la mayor cantidad de mano de obra urbana, a través de empresas prestadoras de servicios, comunicaciones, transportes, energía, banca, hotelería, locales comerciales y construcción de obras públicas y civiles. Gran parte de la mano de obra está concentrada en los cargos públicos de las administraciones municipales y departamental, además de los puestos de trabajo en otras instituciones del Estado del orden regional y nacional.

Sector cuarto

Investigación y desarrollo. Es abundante la investigación básica y aplicada que se ha hecho en el Departamento, en buena parte resultado de ejercicios académicos de grupos de estudiantes de universidades externas a la región. Esta investigación se ha llevado a cabo en diferentes disciplinas de las ciencias humanas (especialmente trabajos etnológicos y antropológicos en comunidades indígenas) y naturales (ecología básica de especies de flora y fauna, principalmente), pero desafortunadamente no obedece a un plan de investigación integral que atienda las necesidades de desarrollo del Departamento, lo que ocasiona que se tenga muchos datos pero muy poca información.

3. Problemática departamental⁹

Durante las dos primeras fases del proceso de construcción de Agenda 21 Putumayo, se identificó una serie de factores que vienen incidiendo en la presencia permanente de conflictos en los aspectos -ecológicos, sociales, económicos, políticos, y ambientales.

A continuación se presenta una síntesis de las **principales problemáticas identificadas por los participantes de las fases I y II de Agenda 21** y las propuestas de solución planteadas por ellos, organizadas en cuatro categorías: *governabilidad democrática; bienestar, equidad e interculturalidad; territorio, desarrollo y sostenibilidad ambiental; y capacidades locales para la gestión de Agenda 21.*

Vale la pena mencionar que la información corresponde a las memorias de un ejercicio efectuado entre los años 2003-2004, por lo que muchas de las situaciones pueden haber cambiado. De ahí que, es probable que surjan aparentes inconsistencias en los datos cuando se comparan con los de la primera parte que reflejan una caracterización del Departamento con un mayor grado de actualización de la información.

3.1. Gobernabilidad democrática

La gobernabilidad democrática fue definida por los participantes como “la capacidad de los gobernantes para hacer viable un proyecto político democrático, con el concurso de la sociedad en su conjunto, es decir con la aceptación y colaboración de los ciudadanos”¹⁰. Este concepto fue relacionado además con buen gobierno, Estado de Derecho, participación, seguridad, y justicia social.

⁹ El material presentado en esta segunda parte del documento, se estructuró a partir de las memorias de los talleres realizados con la participación de la comunidad y las instituciones del Departamento de Putumayo durante las fases I y II del proceso de Agenda 21. Dichas memorias fueron suministradas por el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI.

¹⁰ PUYANA MUTIS, Aura María, 2003, Construyendo Agenda 21 Departamento de Putumayo, Bogotá, D.C., Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, 2003, 19 p. (policopiado inédito).

3.1.1. Problemática asociada

La *ilegitimidad del Estado y las políticas públicas*, por considerar que las políticas estatales impuestas por el gobierno van en contravía de los intereses de los habitantes del Departamento, constituyendo una causa de destrucción de los valores.

Las posibilidades de participación e injerencia de las instituciones públicas y privadas de la región, en la definición de políticas públicas relacionadas con el desarrollo son mínimas. Esto afecta la economía y el desarrollo del Departamento, bien por la baja capacidad competitiva, o porque dichas políticas obedecen a presiones del orden nacional o internacional que no responden a las necesidades de la población local; tal es el caso de la aplicación de las políticas de erradicación de cultivos ilícitos por aspersión aérea. Dichos comportamientos evidencian incoherencias en las políticas de desarrollo definidas para la región y la descoordinación entre ministerios, por ejemplo el de Justicia con la aplicación del Plan Colombia y el de Ambiente con la formulación de una política ambiental para la Amazonia.

El desarrollo y aplicación de políticas formuladas desde afuera, de manera descontextualizada y de espaldas a las necesidades y problemáticas de la región, no aporta a la solución estructural de los problemas y, además, pone en entredicho las capacidades técnicas y operativas de la institucionalidad, con lo que se afecta seriamente su credibilidad y legitimidad ante la comunidad, sobre todo, cuando los resultados de la ejecución de las políticas no corresponden a los esperados: es el caso del control sobre las áreas de cultivos con fines ilícitos.

Como ejemplo de los *errores en los programas estatales* que se cometen al planificar a distancia, se pueden mencionar los incentivos para que los pequeños productores de cultivos con fines ilícitos abandonen dichas actividades, que dejan por fuera a la población que deriva sus ingresos de actividades agrícolas lícitas y, por lo tanto, actúan como desestímulo a la legalidad y estímulo a la ilegalidad. Igualmente, las alternativas productivas que se plantean se basan en cultivos tradicionales, como plátano, yuca, maíz y frutales, los cuales pueden servir para surtir la demanda interna pero no para competir con los de otras regiones del país, haciéndolos poco rentables como estrategia para cambiar el modelo económico cocalero establecido en la región desde hace ya varias décadas.

Otro factor que contribuye a la falta de legitimidad estatal, tiene que ver con los altos niveles de *corrupción y politiquería*. Fenómenos evidentes en la ineficiente ejecución de las inversiones para el desarrollo, tanto departamental como municipal. Adicionalmente, las personas elegidas para ocupar los cargos públicos, en muchos casos no tienen la formación idónea ni la experiencia para dirigir la entidad que representan, o no tienen compromiso con la región.

Asimismo, la gobernabilidad se ve afectada por la *descoordinación interinstitucional*, reflejada en el bajo nivel de cumplimiento de las misiones institucionales, la descoordinación y duplicidad de funciones, la persistencia de prácticas politiqueras, la poca valoración del recurso humano, los bajos niveles de concertación con la comunidad en los procesos de toma de decisiones, y la escasa capacidad de la comunidad para ejercer veedurías ciudadanas a la ejecución de los planes de desarrollo y de acción de las instituciones. A lo anterior se añade la presión que ejercen los actores armados para limitar la presencia de las instituciones en algunas áreas del Departamento.

La descoordinación desemboca necesariamente en un *deficiente desempeño de las entidades e instituciones*. Esto se aprecia en la falta de políticas claras para la ejecución de sus propuestas de desarrollo, y en la atomización de recursos en una cantidad de pequeños proyectos de obra, generalmente sin una localización específica ni en el espacio ni en el tiempo, lo que dificulta la posibilidad de seguimiento de los planes y favorece que muchas de las obras nunca se hagan o que las que se realizan, no sean las de mayor prioridad.

Por otro lado, existen proyectos importantes para el desarrollo regional que se llevan a cabo a cuenta gotas, por la falta de planificación o de gestión de recursos. Algo similar sucede con muchos proyectos productivos que involucran a la comunidad, la cual, después de las primeras fases del proceso queda a la deriva, ya sea porque las condiciones de la región no son favorables para los proyectos propuestos, o porque no se tienen los recursos necesarios para su continuación. Esto demuestra la falta de planificación técnica y económica de los proyectos, que se ve complementada con la baja capacidad o disposición de las entidades, e incluso, de la comunidad, para hacer seguimiento efectivo de los proyectos y de las inversiones realizadas.

Otro factor que repercute en la gobernabilidad son los bajos niveles de *formación para la organización y la participación activa y efectiva de la comunidad*. El desconocimiento de la normatividad, en general, y de los derechos y deberes de la comunidad y de las instituciones en particular, es notable. Esta ignorancia es causante de la escasa participación de la comunidad en la toma de decisiones y del escaso compromiso de los dirigentes para buscar y ejecutar soluciones efectivas a los problemas de su comunidad.

De igual manera, *los bajos niveles de participación de la comunidad* en las instancias y corporaciones públicas, favorecidos principalmente por los *altos niveles de desarticulación* prevalecientes entre los diferentes grupos sociales, incluso, en algunos casos, dentro de uno de estos, propician las condiciones para que se impongan, desde la región o desde afuera, decisiones que no favorecen el desarrollo regional ni los intereses colectivos de la comunidad local, que bajo dichas circunstancias carece de la más mínima autonomía para decidir y construir su futuro deseado.



Finalmente, y aparentemente por fuera de la esfera de gobernabilidad de las autoridades locales, está la *situación generalizada de violencia* que vive el Departamento, la cual, en los últimos años se ha agudizado por la disputa que mantienen los actores armados por el control del territorio y/o de las actividades ilícitas establecidas en la región. Sus consecuencias recaen con mayor intensidad en la comunidad localizada en el centro del conflicto, y se manifiestan en los altos índices de homicidios y muertes violentas y en el desplazamiento forzado de la población hacia los centros urbanos, generando los consabidos cinturones de miseria en los sitios receptores de esta.

3.1.2. Alternativas de solución

La construcción colectiva de una *propuesta ambiental para la Amazonia colombiana*, estructurada a través de instrumentos como Agenda 21 y convalidada en la región, en la cual se determine claramente una política de desarrollo sostenible, de acuerdo con las necesidades y aspiraciones de la comunidad local que, a su vez, enmarque, articule y cohesione el accionar de las entidades, las instituciones y la comunidad hacia un mismo propósito, definido por y para la zona del país.

Para ello es necesario avanzar en la búsqueda de alternativas que mejoren los niveles de *articulación y coordinación entre los diferentes grupos sociales* del Departamento, y entre estos y las instituciones, generando legitimidad a partir del reconocimiento de las diferencias y el respeto de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de Colombia de 1991.

De manera paralela, se debe trabajar en procesos de *formación para la participación* efectiva de la comunidad en los espacios de planificación del desarrollo y toma de decisiones, en temas que van desde el manejo de jurisprudencia y normatividad, la capacidad para el liderazgo, administración y control de la gestión pública, la formulación de proyectos, etc., hasta la formación técnica de las personas en diferentes niveles y disciplinas del saber, acorde con las posibilidades de desarrollo que ofrece el Departamento.

La elaboración de una propuesta concertada entre todos los actores sociales y políticos del Departamento para la *negociación del conflicto*, en la que cada uno pone su conocimiento y capacidad de reflexión para desarrollar un marco de actuaciones hacia la construcción de la paz, utilizando como estrategia, el fortalecimiento de la comunidad y de las instituciones con el fin de crear espacios y momentos de diálogo directo entre la comunidad, las instituciones y los actores armados, que resulten en acuerdos y compromisos sobre el respeto a la vida y a los derechos fundamentales, y en la *dinamización local de un proceso de paz incluyente y participativo*.

3.2. Bienestar, equidad e interculturalidad

Al igual que en el tema de gobernabilidad democrática, los participantes del proceso definieron como **bienestar** “la calidad de vida o nivel de cubrimiento de las necesidades que tienen las personas, las familias, las comunidades y las naciones”¹¹; **equidad** como “la justa proporción o distribución de los recursos y las oportunidades para todos los miembros de la sociedad” e **interculturalidad** como “la presencia y el intercambio entre culturas bajo los principios del respeto a valores, saberes y prácticas diferentes entre grupos sociales, pueblos y naciones diferentes”.

3.2.1. Problemática asociada

De acuerdo con datos del Sisben del año 2003, en las cabeceras urbanas del Departamento el 48,2% de la población tenía Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el 26,5% estaba en condiciones de miseria, mientras que en el área rural el 71,6% tenía NBI y el 17,7% se hallaba en condiciones de miseria, a pesar del considerable ingreso de recursos al Departamento entre 2000 y 2003, con motivo de los programas del Plan Colombia que se realizaron paralelamente con las políticas de interdicción y erradicación forzosa de cultivos con fines ilícitos.

En efecto, muchas de las propuestas emprendidas como proyectos productivos alternativos y sustitutos al cultivo de la coca, no dieron los resultados esperados, en gran parte por la improvisación de las propuestas, la carencia de información oportuna y confiable sobre las necesidades de la población y las posibilidades reales de la región y, en consecuencia, por la falta de claridad acerca de las mejores alternativas de inversión.

En la actualidad los problemas de orden rural y económico se han agudizado y focalizado principalmente en las áreas rurales. A la baja capacidad estructural de la tierra para producir alimentos, se le agrega la presencia del conflicto armado y el aumento de la población desplazada

Además, la cultura de la coca ha afectado los procesos de generación de identidad y tejido social, conllevando a la *pérdida de valores y de la cultura*. Esto es especialmente crítico en algunas comunidades indígenas, en las que los procesos de aculturación han derivado en una pérdida de su identidad y de su memorial social.

Aunque la cobertura de población afiliada al Sistema General de Salud ha aumentado en los últimos años, principalmente por el proceso de habilitación de las Empresas Prestadoras de Servicios (EPS) y de las Administradoras de Régimen Subsidiado (ARS), que les exige

¹¹ PUYANA MUTIS, Aura María, 2003, Construyendo Agenda 21 Departamento de Putumayo, Bogotá, D.C., Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, 2003, 19 p. (policopiado inédito).



contar con un número mínimo de afiliados, persisten *deficiencias en la prestación del servicio de salud*, entre otras razones, por: el incumplimiento de las EPS y de las Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS); la falta de elementos básicos para la atención y el mal manejo de medicamentos; la falta de personal idóneo para la prestación del servicio; las demoras en la transferencia de los recursos y la tramitomanía para acceder al servicio. La situación se ve favorecida por la falta de veedurías ciudadanas efectivas a este servicio esencial.

Prevalecen varios factores que ayudan a la *ineficacia del Sistema Educativo* en el Departamento. Entre ellos se mencionan: la baja cobertura, especialmente en la población con edad para cursar estudios de secundaria; se mantienen altos índices de deserción en la población estudiantil, en muchas ocasiones debido a la necesidad de repartir el tiempo entre el estudio y las actividades agrícolas; hay déficit de personal docente en los diferentes niveles para atender la población estudiantil lo que produce hacinamiento, y buena parte de los docentes requieren capacitación en diferentes temáticas; hay déficit de establecimientos educativos, sobre todo, para los niveles de secundaria y superior, y los currículos escolares muchas veces resultan desactualizados y descontextualizados para las necesidades del Departamento; el Proyecto Educativo Institucional (PEI) no es concertado con la comunidad, y muchos de los programas de educación superior que se ofrecen, la mayoría a través de programas a distancia, no se ajustan a las necesidades y potencialidades del Departamento.

Finalmente, los *medios de comunicación son deficientes* en lo que tiene que ver con las vías de comunicación que conectan las áreas urbanas entre sí, y a éstas con las áreas rurales, al igual que en lo relacionado con prensa, radio televisión, correo y mensajería especializada, electrónica y telefónica.

La cobertura de telefonía fija está concentrada en las cabeceras urbanas, y la de la telefonía móvil todavía es limitada cobertura, tanto en área geográfica como en operadores.

Las cadenas nacionales de televisión no tienen señal permanente, el servicio es prestado principalmente por empresas que tienen antenas parabólicas comunitarias, algunas en proceso de legalización, y por una empresa de televisión satelital a un número reducido de usuarios. El servicio de radio cuenta con 27 emisoras entre comunitarias, comerciales y de interés público, de las cuales sólo cinco tienen cobertura departamental.

De la infraestructura vial existente, un pequeño porcentaje está pavimentado, lo que repercute negativamente en las posibilidades de transporte de carga y pasajeros. Este hecho afecta la rentabilidad y competitividad de los productos, bien por los elevados costos de transporte, o bien porque el estado de las vías, en especial en la época de lluvias, eleva los tiempos de acarreo afectando principalmente productos perecederos como frutales y alimentos.



3.2.2. Alternativas para su solución

La *construcción social* de un *plan de desarrollo* (cf. *Plan de Gobierno*) para el Departamento, como marco de política pública de largo plazo que permita identificar e implementar alternativas productivas, de acuerdo con los determinantes y condicionantes regionales. Un plan que actúe como instrumento de planificación que, además de servir de orientador y articulador de esfuerzos y voluntades hacia un propósito social claramente definido, aceptado y legitimado por la comunidad, permita identificar y subsanar por medio de procesos de formación (cf. *capacitación*), las debilidades y vacíos conceptuales, técnicos, organizacionales, de información, de infraestructura económica, de equipamiento social, etc., de la comunidad en general, con el fin de fortalecer y mejorar su *participación efectiva* en la toma de decisiones y en la gestión para el logro del propósito acordado.

Los procesos de *formación* propuestos llevan implícita la necesidad de *reorientar* y/o ajustar *los modelos educativos* vigentes, para poder abordar de manera efectiva los procesos de mejoramiento de la calidad educativa, con contenidos orientados a la promoción de *técnicos y profesionales* formados en áreas del conocimiento acordes con las características, potencialidades y necesidades de la región. Todo ello apoyado con metodologías pedagógicas extramurales que relacionen directamente al educando con su entorno, su problemática, potencialidades y limitantes; que faciliten el desarrollo de las destrezas y habilidades requeridas para aproximarse a la realidad, entender su funcionamiento y decidir responsablemente acerca de las actuaciones más adecuadas para intervenirla, en función de un beneficio social, sin transgredir los umbrales de renovación de los recursos derivados de la oferta natural disponible. Es decir, pasar de una educación ambiental pasiva, a una formación ambiental activa.

Paralelamente, este proceso debe estar acompañado de un programa de desarrollo institucional, que incluya tanto procesos de formación de los docentes actuales y futuros, como la ampliación progresiva de la infraestructura educativa existente en todos los niveles. Requiere el diseño e implementación de una agenda de investigación de y para la Amazonia, que contemple los niveles básicos de educación, como apoyo a la *búsqueda y/o recuperación de alternativas y prácticas productivas* ambientalmente pertinentes, socialmente aceptables y económicamente viables. Demanda también la ampliación de la cobertura; y la disminución de los fenómenos de deserción y ausentismo escolar, entre otros.

Considerando la *riqueza étnica y cultural* disponible en la región, los instrumentos de planificación que se diseñen para guiar la educación departamental, deben partir del *reconocimiento, la recuperación y el intercambio* del cúmulo de *experiencias, conocimientos ancestrales y saberes tradicionales* de los diferentes grupos sociales, sobre el uso, manejo y conservación de la diversidad biológica, cultural y paisajística existente. Estos conocimientos deben permitir, por un lado ampliar y diversificar el conocimiento interétnico y,



por otro, garantizar el desarrollo de contenidos académicos diferenciados, de acuerdo con la cultura y la cosmovisión de cada grupo.

La *institucionalidad* de la región, en el marco de sus competencias, *debe articularse de manera activa* en la búsqueda de alternativas productivas, y/o en el apoyo para la implementación de las propuestas que surjan de los procesos de formación adelantados en la región, a través de la validación y transferencia de tecnologías productivas provenientes de los conocimientos vivenciales de las comunidades, y de los resultados de estudios e investigaciones en ciencias relacionadas con el manejo y la producción de la tierra, de la economía, de la administración, de la ingeniería, etc., armonizados con las necesidades y potencialidades de la región.

Las propuestas productivas que se identifiquen para el Departamento deben incluir *estudios* de los eslabones de producción, transformación y comercialización, básicos de cualquier *cadena productiva*, con los correspondientes *estudios de mercadeo* para cada uno de ellos, buscando incentivar la participación de las personas en los diferentes eslabones, sobre todo en los de transformación y comercialización, pero sin generar falsas expectativas en la comunidad. Los frutales amazónicos, los productos primarios y secundarios del bosque, las plantas medicinales y los servicios ambientales, entre otros, se visualizan como potenciales para el Departamento.

Todos estos procesos de formación, investigación e identificación de alternativas productivas para la región, necesariamente tienen que ir acompañados de *inversiones* para el desarrollo y fortalecimiento de *infraestructura* económica y de *equipamiento* social, en armonía con las normas ambientales. Asimismo, debe existir una relación más armónica entre las instituciones, las organizaciones sociales y la comunidad en general.

3.3. Territorio, desarrollo y sostenibilidad ambiental

Al igual que en los otros ejes temáticos, los participantes acogieron las siguientes definiciones: “**territorio** es el espacio construido regionalmente en el que habitamos las personas, familias y comunidades”; “**desarrollo** no sólo es crecimiento económico sino bienestar, dignidad humana y protección de la base natural de nuestra existencia”; y “**sostenibilidad ambiental** es el manejo racional de los recursos con respeto por el ecosistema, pensando en un futuro deseable para todos y todas. Es una relación de coexistencia hombre-naturaleza en la cual nos apropiamos de los recursos y los transformamos al mismo tiempo que se fomentan formas de preservación y regeneración”.

3.3.1. Problemática asociada

A pesar de los ejercicios de ordenamiento territorial adelantados por los municipios en cumplimiento de la Ley 388 de 1997, el Departamento carece de un plan de *ordenamiento territorial*, en el que se establezca una adecuada zonificación y se determinen los usos acorde con las condiciones y potencialidades de los suelos.

Varios proyectos contemplados en los planes de desarrollo de los administradores locales no incluyen el componente ambiental. Esto origina efectos no deseados, ya sea de tipo socioeconómico porque no se pueden desarrollar, o de tipo ambiental, porque en su ejecución no se toman todas las precauciones necesarias para minimizar los efectos negativos.

Existen debilidades en la realización de un *efectivo control* a la utilización de los *recursos naturales*. A pesar de los controles ejercidos por las autoridades policiales ambientales, las condiciones de la región facilitan el tráfico de productos de la flora y de la fauna regional.

Los cuerpos de agua siguen siendo receptores de los vertimientos generados por los procesos de establecimiento y manejo de cultivos tradicionales o de cultivos con fines ilícitos, y de las aguas servidas domiciliarias de las cabeceras y centros urbanos, que no cuentan con adecuados sistemas de tratamiento de aguas residuales.

Los frecuentes atentados terroristas a la infraestructura petrolera constituyen otra importante fuente de contaminación de difícil control, que afecta a todo el ecosistema.

Los procesos de colonización debido a las diferentes bonanzas a que ha sido sometido el Departamento en los últimos cien años, pero especialmente durante la segunda mitad del siglo XX, relacionadas con la explotación de hidrocarburos, la colonización dirigida y el establecimiento de actividades ilegales fundamentadas en el cultivo de coca, han ocasionado un *cambio significativo en la cobertura de la tierra*, afectando considerables áreas boscosas, especialmente en los paisajes de piedemonte y de llanura, lo que pone en *riesgo la permanencia de varias especies de flora y de fauna*, bien por la explotación intensiva, o bien por el cambio en el hábitat. Esta situación ha afectado la productividad de los suelos y ha dinamizado procesos de desestabilización y erosión, sedimentación de cuerpos de agua, y, en general, cambios en los ecosistemas.

Las *políticas de erradicación de cultivos con fines ilícitos* adoptadas por el Estado en el Departamento, por medio de la fumigación aérea, han afectado la oferta natural del Departamento, ya sea por la reactivación de procesos de deforestación motivados por el traslado de los cultivos, o por los efectos que los productos químicos utilizados en los cultivos ilícitos y lícitos generan en las áreas con cobertura boscosa, en los suelos, en los cuerpos de agua y en la salud de las poblaciones humanas localizadas en las áreas de influencia de las fumigaciones.



La *explotación de hidrocarburos* que empezó en la década de los 60, en la actualidad se halla en pleno declive; sin embargo, esta actividad ha sido dinamizadora de significativos procesos de afectación del espacio y de deterioro de los recursos: de manera indirecta, al promover el establecimiento de núcleos poblados bajo la expectativa de empleo, con todas las dinámicas que ello implica; y de manera directa, por la contaminación de suelos y cuerpos de agua debido a la actividad misma, o como resultado de los frecuentes atentados terroristas a la infraestructura, que ocasionan el derrame de considerables cantidades de crudo.

La actividad minera de *oro de aluvión* a través de técnicas artesanales, es también factor de deterioro de los cuerpos de agua, bien por la generación de problemas de erosión o el desvío de cauces, o bien por el uso de sustancias químicas contaminantes, como el mercurio, con todas las implicaciones que este tiene en los recursos hidrobiológicos, y en la salud humana al transmitirse a través de la cadena trófica.

Gran parte de la problemática relacionada se debe a las dificultades para implementar programas de protección y conservación, o para la aplicación efectiva de las normas y los mecanismos de control, por factores que van desde las condiciones de orden público hasta el desconocimiento y/o desinterés de la comunidad en aspectos ambientales, la ignorancia, la pobreza, y el desempleo, entre otros.

3.3.2. Alternativas de solución

La *“ordenación” ambiental del territorio* como instrumento de planificación, a partir del cual se caractericen las diferentes unidades biofísicas que conforman el Departamento y con base en sus potencialidades y limitantes se establezcan: el conjunto de normas para regular las intensidades, las técnicas y tecnologías posibles de aplicar para el uso adecuado de cada unidad definida y las medidas preventivas y correctivas para su recuperación, conservación o protección. Para garantizar la viabilidad y legitimidad (*cf. Legalidad*) y cumplimiento de estos acuerdos, la formulación del Plan de Ordenación Ambiental debe contar con la participación y el consenso del mayor número de actores y sus agentes (entidades, instituciones y comunidad) presentes en el Departamento.

El Plan debe incluir además los mecanismos de socialización y divulgación para informar a toda la comunidad en general sobre los acuerdos y compromisos establecidos y los logros obtenidos. De igual manera, a partir del Plan se podrá determinar y orientar el desarrollo de investigación científica y tecnológica, las áreas prioritarias para el establecimiento de programas de formación y la población objetivo, entre otros, sin distinción de raza, religión, preferencias políticas, y condiciones económicas.

Generar una cultura de respeto por la naturaleza, propia de la cosmovisión indígena, que se vea plasmada en los instrumentos de planificación de los diferentes actores de la región, como los planes integrales de vida, los planes de desarrollo, los planes de acción, etc.,

y que dicho respeto se refleje en cada una de las actuaciones de las personas que habitan la región y se transmita de generación en generación.

Fortalecer la capacidad de las entidades e instancias responsables del *control y vigilancia* de la utilización y manejo que se le está dando a los *recursos naturales*, desde productos y subproductos de flora y fauna, hasta los recursos minerales. De igual forma, se debe fortalecer la capacidad de control a la afectación y contaminación de suelos y cuerpos de agua; a la generación y manejo de residuos sólidos y líquidos; y la *formulación y ejecución de planes de manejo integral de cuencas hidrográficas*; etc.

Enmarcado en el Plan de Ordenación Ambiental, la investigación y divulgación de conocimientos y la caracterización y valoración de recursos (desde lo ecológico, lo cultural, lo social, lo económico, lo político; esto es desde lo ambiental) constituye un mecanismo para alcanzar su *aprovechamiento sostenible* en beneficio de las comunidades locales actuales y futuras, partiendo de la premisa de que se cuida aquello que se valora, y que el aprovechamiento (*cf. explotación*) sostenible de la biodiversidad, es una opción viable en la región. En este sentido, las comunidades indígenas poseen un conocimiento acumulado a lo largo de miles de años de interacción con la Amazonia, que puede ser tomada como base para el establecimiento de prácticas de uso y manejo adecuado de los recursos.

Convocar a un referendo sobre la *legalización del cultivo de coca, con uso diferente a la generación de sustancias psicotrópicas*, aprovechando el conocimiento adquirido en el manejo de este cultivo y sobre las propiedades alimenticias y nutricionales que posee. Igualmente se debe *gestionar la despenalización del cultivo a nivel internacional*, promover la investigación sobre otras potencialidades y usos y *establecer acuerdos para el control internacional*, tanto de la demanda del alcaloide, como del suministro de insumos requeridos para su procesamiento, procedentes principalmente de los Estados Unidos de América y de Europa.

3.4. Capacidades locales para la gestión de Agenda 21

Como resultado de los ejercicios participativos con las comunidades, se identificaron los siguientes elementos como capacidades locales para la gestión de Agenda 21, partiendo de la definición de alianza como “la capacidad de asociarse, de concertar acciones conjuntas entre quienes asumen un compromiso. Exige responsabilidad y respeto entre las partes”.

La desarticulación de los actores sociales e institucionales en la construcción del desarrollo de Putumayo, fue visualizada como un problema que afecta las capacidades locales para la gestión de Agenda 21, pero como alternativa para contrarrestarla se plantearon las siguientes soluciones:



Establecimiento de pactos: reglas de participación y concertación entre la sociedad civil y el Estado que permitan llegar a acuerdos fundamentales para el desarrollo regional, el desarrollo 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, colonos e indígenas pueden establecer vínculos para 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.

Establecer compromisos entre la población, las instituciones y la comunidad internacional para la generación de alianzas y estrategias que contribuyan a la construcción de la paz y el desarrollo social y económico de Putumayo, sobre la base del respeto mutuo, la transparencia en la acción y la responsabilidad compartida.

Convocar a las instituciones y a los sectores de la sociedad civil para la socialización de Agenda 21. Entre los actores que se deben tener en cuenta están la Gobernación, las alcaldías, los concejales y diputados, las instituciones públicas, Corpoamazonia, el Instituto Tecnológico de Putumayo y la comunidad organizada, buscando el compromiso de entidades nacionales e internacionales para su desarrollo.

Gestionar la incorporación de Agenda 21 en los instrumentos de planificación del orden municipal, departamental y regional:

Coordinar con las alcaldías, concejos municipales y promotoras la articulación de los planes de desarrollo municipal, los planes de ordenamiento territorial y los planes de acción de las organizaciones sociales, con las propuestas de Agenda 21.

Formular el Plan de Desarrollo Departamental con la Gobernación, la Asamblea Departamental y promover las comisiones consultivas y la creación de consejerías étnicas.

Concertar con **Corpoamazonia**, la incorporación de iniciativas de Agenda 21 en el Plan de Acción Trienal (PAT), garantizando la participación de los sectores étnicos en la Junta Directiva de Corpoamazonia y en las consultas que se realicen.



La capacidad local para la gestión de Agenda 21 si se ve favorecida por la presencia y la acción de más de 2.000 organismos comunitarios de base registros en la Cámara de Comercio. Estos comprenden juntas de acción comunal, fundaciones, corporaciones, cooperativas, fondos, entre otras, constituidas para aportar en los procesos de desarrollo del Departamento desde las dimensiones social, ambiental, y de derechos humanos.

No obstante esta considerable oferta, es necesario fortalecer la capacidad de organización, articulación y participación de esta comunidad en los diferentes procesos de desarrollo que se adelanten en el Departamento, enmarcados en la sostenibilidad de los mismos, considerando el importante papel que puede jugar, tanto en el proceso de ejecución, como en el seguimiento y evaluación de Agenda 21.



4. Instrumentos de Planificación Vigentes

Este capítulo reseña los principales instrumentos de planificación vigentes para el Putumayo, desarrollados en diferentes períodos y por diferentes actores, en los cuales se pueden determinar coincidencias y divergencias acerca de los conflictos que afectan al Departamento y de las posibles líneas de trabajo para su solución.

Con ello se busca complementar el tema de capacidades locales para la gestión de Agenda 21, ya que como se podrá observar, varias de las entidades e instituciones tienen contemplado o vienen trabajando en el desarrollo de acciones y actividades para la disminución de muchos de los conflictos identificados. Este hecho representa una ventaja posible de ser materializada, en tanto logre articular y aunar esfuerzos para trabajar conjuntamente en la solución de los problemas.

4.1. Plan de Gestión Ambiental de la Región del Sur de la Amazonia Colombiana 2002-2011

Formulado de manera participativa por los actores y agentes con incidencia en los departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo para la vigencia 2002-2011, visualiza *“el sur de la Amazonia colombiana como una “región” cohesionada social, cultural, económica y políticamente, por un sistema de valores fundamentado en el arraigo, la equidad, la armonía, el respeto, la tolerancia, la convivencia, la pervivencia y la responsabilidad; consciente y orgullosa del valor de su diversidad étnica, biológica, cultural y paisajística; con conocimiento, capacidad y autonomía para decidir responsablemente sobre el uso de sus recursos, para orientar las inversiones hacia el logro de un desarrollo integral que responda a sus necesidades y aspiraciones de mejor calidad de vida”*.

Identifica la ilegitimidad del Estado, del conflicto armado y de las actividades con fines ilícitos como los principales problemas que afectan a la región, cuyas causas se originan en: la desarticulación y la falta de credibilidad institucional ante la comunidad; los precarios controles por parte de las autoridades competentes y la comunidad a la gestión institucional; la debilidad de las instituciones y organizaciones de la comunidad en sus sistemas de planificación y de gestión; los altos niveles de corrupción; la baja disponibilidad de información, relevante y



oportuna; deficiencias en el equipamiento social y la infraestructura económica; reducida participación social en la toma de decisiones; los conflictos de lucha por el territorio; la injusticia social y la desigualdad de oportunidades; la baja gobernabilidad; la limitada oferta de sistemas productivos integrales; y la baja rentabilidad de los sistemas productivos locales.

Como alternativas para su solución se proponen las siguientes líneas programáticas: fortalecimiento de las instituciones y de la sociedad civil; establecimiento de un sistema de información ambiental regional; investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas; reordenación del territorio; desarrollo de infraestructura productiva y equipamiento social; establecimiento de sistemas productivos regionales; y fortalecimiento de las relaciones intra y extrarregionales.

4.2. Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007

Formulado bajo el nombre de “Putumayo Vive con Dignidad” establece como **visión** convertir al Departamento de Putumayo en un “Distrito Especial de la Biodiversidad, justo, pacífico y pujante, que vive con dignidad, orgulloso de su entorno natural y social, con instituciones modernas, fortalecidas y comprometidas, soportado en una economía solidaria, sustentable y poliprodutiva, con sistemas lícitos de producción limpia, en armonía con la naturaleza, un territorio con más y mejores oportunidades”.

Enmarca la problemática del departamento en los ejes estructurales:

- Capital Humano, cuyos problemas son: baja calidad y cobertura del sistema educativo; deficiente desarrollo del sistema de salud pública; deficiente nivel técnico y déficit de infraestructura deportiva; pérdida de identidad y pertenencia a la cultura putumayense; débil atención a la población vulnerable; violación a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario; inequidad en la asignación de territorios para las minorías étnicas y baja planificación territorial.
- Desarrollo productivo, posicionamiento comercial y competitividad, cuyas problemáticas asociadas son: altos índices de desempleo y de dependencia institucional de la economía ilícita, y extractivismo de los recursos naturales; baja cobertura y deficiente calidad de las telecomunicaciones; y mal estado de las vías primarias, secundarias y terciarias.
- Hábitat y ambiente, relaciona como problemas la deficiente planificación en el manejo de ecosistemas estratégicos; ineficacia de la inversión municipal para solucionar problemas y atender necesidades ambientales; baja cobertura y calidad en la prestación de servicios públicos domiciliarios; poca cobertura del servicio en zonas poblacionales del Departamento; alto déficit de vivienda de interés social; y deficiente conocimiento y limitada capacidad en el accionar de los diferentes actores frente a la gestión integral del riesgo.

- Gobierno, las problemáticas tiene que ver con altos índices de inseguridad y delincuencia; bajos niveles de gestión y consecución de recursos de inversión; baja participación ciudadana en asuntos de gobierno y control de la inversión pública; e inaplicabilidad de políticas y normas para el desarrollo y fomento fronterizo.

Para contrarrestarlas se propone reorientar los ejes a partir de las estrategias que se relacionan para cada unos de ellos, así:

- Capital humano para un nuevo Putumayo: conformado por las estrategias de reconstrucción del tejido social; reconciliación e inclusión social; y reconstrucción de futuro de las etnias.
- Desarrollo productivo, posicionamiento comercial y competitividad: conformado por las estrategias Plan Riqueza; agenda territorial para el fomento y desarrollo productivo; vías para el desarrollo productivo y la comercialización; y cooperación internacional.
- Hábitat y ambiente sano: conformado por las estrategias más y mejores servicios públicos; integración subregional ambiental; y agenda ambiental y de la biodiversidad.
- Buen gobierno: conformado por las estrategias de seguridad y protección; administración moderna y transparente; participación social y comunitaria; ordenamiento territorial; e integración y desarrollo fronterizo.

4.3. Plan de Acción Trienal de Corpoamazonia 2004-2007

Formulado para la vigencia 2004-2007 adopta la visión del Plan de Gestión Ambiental Regional 2002-2011, fijando como misión institucional: *“Promover el desarrollo sostenible en la Región del Sur de la Amazonia colombiana, a partir de la diversidad biológica, étnica, cultural y física; la generación y transferencia de información y conocimientos; la participación ciudadana, empresarial e institucional de la región en procesos de planificación y desarrollo ambiental territorial; y del ejercicio de autoridad ambiental”*. Enmarca la problemática ambiental en los aspectos relacionados con la ordenación ambiental del territorio; la diversidad biológica, cultural y paisajística; la disponibilidad de agua y el saneamiento básico ambiental; la producción sostenible y los Mercados Verdes y el fortalecimiento institucional y de la comunidad, con prioridad de sus actuaciones hacia las siguientes líneas de gestión.

Desarrollo territorial: orientada a fortalecer y consolidar procesos de ordenación y planificación ambiental territorial, buscando incidir de manera significativa en la incorporación del componente ambiental en los instrumentos de planificación de las entidades e instituciones.



Ecosistemas estratégicos: encaminada a convertir la diversidad biológica de la región en una estrategia para alcanzar niveles de desarrollo adecuados, con armonía y equilibrio entre la oferta natural y la demanda de bienes y servicios, por parte de las comunidades internas y externas. Igualmente busca articular esfuerzos para la identificación y desarrollo de la investigación y de proyectos para conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

Agua potable y saneamiento básico ambiental: busca mejorar la calidad y disponibilidad del recurso agua, tanto para las poblaciones urbanas y rurales, como para el desarrollo de los sistemas productivos establecidos en la región.

Producción sostenible y Mercados Verdes: dirigida a promover la adopción de criterios de sostenibilidad en los sectores productivos, consolidando procesos de producción más limpia, y desarrollar una estrategia de Mercados Verdes para fortalecer las cadenas productivas de productos promisorios.

Fortalecimiento institucional y de la comunidad: busca el fortalecimiento interno propio y el apoyo a otras entidades e instituciones en aspectos relacionados con su capacidad gerencial y el manejo de instrumentos de planificación para el seguimiento, evaluación y control de las inversiones y de los resultados logrados.

4.4. Agenda Prospectiva de Ciencia y Tecnología

Formulada mediante talleres zonales, se identificaron los elementos para la construcción de escenarios y se definieron y socializaron las líneas de acción proyectadas a 15 años.

La problemática se organizó alrededor de tres categorías: la ocupación del espacio, que relaciona las dinámicas que han marcado el poblamiento de la Amazonia y la explotación de sus recursos, en particular desde la llegada de los europeos, en 1492; la construcción del territorio, relacionada con las regionalizaciones administrativas existentes en el Departamento; y la inserción en la aldea global, que tiene que ver con la afectación del sistema de sustentación natural y la articulación de la región con las dinámicas de conservación mundiales. Para el desarrollo de la Agenda se proponen cinco líneas de acción, con sus respectivas líneas estratégicas.

Sistemas de producción: generación de alternativas para el aprovechamiento y manejo de los ecosistemas del Putumayo, consolidando la autosuficiencia alimentaria de la población y sus potencialidades.

Diversidad biológica y cultural: promoción de una relación amigable entre el hombre y la naturaleza, a través de la valoración de la diversidad biológica para su uso, manejo y conservación, así como de la recuperación del conocimiento tradicional con base en la diversidad cultural y el fortalecimiento de su cohesión social para la garantía de supervivencia de la diversidad.



Asentamientos humanos: estudio de la dinámica de ocupación del espacio y de la construcción de territorio, de manera que sirva como soporte para la toma de decisiones sobre planificación, ordenación e inversión pública.

Fortalecimiento de la sociedad civil: contribuir a la gestión de las organizaciones a fin de facilitar su participación en la toma de decisiones hacia la construcción concertada del territorio, con sinergias para la autonomía y el empoderamiento de valores morales y espirituales, que aprovechen las oportunidades de los cambios de la aldea global y contrarresten los efectos perniciosos de la cultura del terror.

Reordenación territorial: generación de información básica y apoyo a los procesos de la planificación territorial.

4.5. Agenda interna para la Productividad y la Competitividad

En la problemática del Departamento aparecen elementos de diferentes dinámicas socioambientales, entre ellos: la competitividad, que se asume como la capacidad de generar prosperidad, siendo fundamental la creación y asimilación de conocimientos. Igualmente se toma como válido que el único concepto significativo de la competitividad en lo nacional es el de la productividad, lo cual requiere concentrar la atención en sectores y subsectores específicos. Este concepto permite plantear que, si bien el Departamento cuenta con recursos naturales importantes como ventaja comparativa, no se han creado ventajas competitivas al no lograrse la eficiencia, la calidad, ni la especialización que ello supone, y, en consecuencia, se deben fortalecer de forma acelerada la conectividad, entre el recurso humano, el emprendimiento empresarial, la ciencia y tecnología y el sistema financiero.

Como factores críticos se consideran:

Economía: existe una alta dependencia de actividades como la agricultura, la silvicultura y la pesca. La actividad petrolera ha disminuido considerablemente, y la economía se basa principalmente en la producción ilícita, informal y de extracción de los recursos naturales.

Internacionalización: aunque el Departamento tiene una extensa frontera con Ecuador y Perú, no existe una efectiva oferta de bienes y servicios, el intercambio es incipiente y generalmente marcado por el contrabando.

Finanzas: la escasa autonomía, las limitaciones impuestas por la situación de orden público, el sistema bancario, la informalidad de las actividades comerciales y el modo de la tenencia de la tierra, hacen que la actividad financiera esté limitada a recursos de transferencia, al otorgamiento de pequeños créditos y al financiamiento de proyectos.



Gobernabilidad: caracterizada por el deterioro de la seguridad individual, colectiva, institucional y social; la baja coordinación institucional, comunitaria y social para atender la inseguridad y la violencia; los bajos niveles de gestión y consecución de recursos de inversión; la falta de un centro unificado de atención y de asistencia en la formulación de proyectos; la alta concentración de decisiones y centralización del poder en la sede territorial del gobierno; y los bajos niveles de cultura en lo relacionado con la participación y los derechos ciudadanos.

Conectividad: existen problemas en la conectividad por el estado de la red vial y el deterioro de los ríos, en especial el Putumayo, que han perdido navegabilidad por procesos de sedimentación. En materia de comunicaciones es necesario avanzar en la ampliación de estos servicios.

Recurso humano: la población ha crecido casi cinco veces en los últimos 30 años, pero su capacitación es baja, debido a que en muchas ocasiones es coyuntural y se da en función de la explotación de los recursos naturales y por breves períodos de tiempo.

Empresa y gerencia: el desarrollo empresarial presenta un bajo nivel que se expresa en un bajo número de empresas debidamente organizadas, a pesar de la existencia de un alto número de establecimientos comerciales.

Ciencia y tecnología: el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología no ha financiado proyectos propuestos por investigadores del Putumayo ni ha formado recursos humanos nacidos en el territorio; tampoco ha invertido en infraestructura técnica o tecnológica, ni apoyado iniciativas de desarrollo tecnológico local.

Recursos naturales: el medio natural brinda importantes recursos que en su conjunto presta una serie de servicios ambientales no valorados. Frente a esta perspectiva y para llevar a cabo esta Agenda de Productividad, se plantean tres *apuestas productivas* generales, con sus respectivos proyectos, definidas de manera general como:

1. Crear el *cluster de agroindustria y biodiversidad* con variedad de productos originados en cadenas de pequeño y mediano tamaño, que correspondan al entorno amazónico, y dirigido a los mercados externos.
2. Crear una cadena de servicios turísticos, orientada al mercado nacional e internacional, bajo el concepto de bioturismo, con las modalidades de ecoturismo, etnoturismo y turismo cultural.
3. Consolidar y fortalecer las actividades alrededor del bosque, lo cual incluye el aprovechamiento de maderas y sus subproductos.

Finalmente se proponen unas acciones transversales relacionadas con los siguientes factores:



4.6. Plan de Vida del Pueblo Cofán

Este Plan nace del Primer Congreso Colombo-Ecuatoriano del Pueblo Cofán, realizado en marzo de 1998, en el que se crea la organización *Mesa Permanente de Trabajo por el Pueblo Cofán*, integrada por autoridades tradicionales y gobernadores de cabildos indígenas adscritos a la organización. Esta Mesa tiene como objetivos principales: la defensa de la vida del pueblo Cofán; representar al pueblo en la toma de decisiones; contribuir en la defensa del territorio, la cultura, las tradiciones, el conocimiento y su sabiduría.

Aunque no está explícitamente definida, el siguiente párrafo expresa de cierta forma el sentir y el querer del pueblo Cofán, por lo que en este documento se relaciona como la visión del Plan.

«Aborígenes indígenas gente a’i del Putumayo, asentados actualmente en Nariño y en Dureno, Kuyabeno, Umbakhe, Chandiana’e, Ecuador. Para nosotros los cofanes nuestro principal valor es la vida y la posibilidad de existir en esta vida como pueblo, con una cultura, una lengua, un pensamiento, unas costumbres, unas tradiciones diferentes y unos bienes espirituales propios y vivos basados en una ciencia milenaria que nos orienta en el diario vivir y que nos permite dirigir el rumbo de nuestras vidas. Ofrecemos a la humanidad el conocimiento sobre plantas medicinales, nuestra capacidad de curar enfermedades corporales y espirituales, nuestra generosidad sin fronteras, nuestra humildad, nuestras esperanzas y nuestra experiencia de desarrollo comunitario».

Como objetivo general, el Plan propone: “promover ante la comunidad nacional e internacional, un modelo de organización indígena que contribuya a mejorar las relaciones entre el Estado y las comunidades; proporcionando un ambiente de paz, convivencia y diálogo, que permita garantizar la sobrevivencia física y cultural del pueblo cofán y los cabildos indígenas del Valle del Guamuez, Orito y San Miguel”.

La problemática en que se fundamentó la formulación de este plan de vida está relacionada con las acciones violentas de la guerrilla y los paramilitares presentes en la región, la inseguridad en las vías, la violencia urbana y rural, los atentados terroristas a la infraestructura petrolera, la reducida vida económica, la proliferación de cultivos de coca y de laboratorios para su procesamiento, el uso intensivo de los recursos naturales, los impactos negativos al medio ambiente generados por la tala indiscriminada de los bosques, la pérdida de la dotación ambiental, el agotamiento y contaminación de las fuentes de agua, la extinción de especies silvestres de flora y fauna, entre otros, que repercuten directamente en las comunidades indígenas.

Como alternativas de solución, los cofanes identificaron las siguientes siete líneas temáticas o componentes del Plan de Vida, acompañados de unos programas y unos proyectos para su ejecución:



Territorio, recursos naturales, medio ambiente y cultura: se desarrollará por medio de los programas de saneamiento y ampliación de los territorios indígenas cofanes; manejo, protección y conservación de los recursos naturales de flora y fauna; y delimitación territorial interétnica.

Educación y cultura: contempla los programas de diseño y ajuste de currículos de educación básica y media escolarizada; y educación de adultos, formal y no formal desescolarizada.

Salud y cultura: propone la organización e implementación de un sistema de salud propio.

Infraestructura social: contempla los programas mejoramiento de los servicios de salud y sus recursos; mejoramiento y construcción de vivienda; construcción y mejoramiento de infraestructura organizativa; mejoramiento y construcción de infraestructura educativa; mejoramiento y construcción de infraestructura vial; electrificación rural; recreación y deporte; agua potable y saneamiento básico; y comunicación y sistemas de transporte comunitario.

Desarrollo institucional y organización indígena: incluye los programas de fortalecimiento educativo del pueblo cofán y cabildos indígenas del Valle del Guamuez, Orito y San Miguel; promoción y divulgación de los derechos indígenas; y fortalecimiento de la autonomía y jurisdicción especial indígena.

Economía y producción: propone como programa el desarrollo económico y productivo indígena.

Conflicto social: comprende programas de promoción de los derechos humanos, ética y valores; ayuda humanitaria para comunidades indígenas afectadas por la fumigación y la violencia; y la sustitución de cultivos ilícitos.

4.7. Plan de Desarrollo de las Comunidades Afrodescendientes

Identificado con el nombre “Hacia un Putumayo pluriétnico y multicultural 2001-2006”, se propuso como visión consolidar entre 2006 y 2019, una *“comunidad afroputumayense con cohesión social y cultural construida con base en valores morales y espirituales, con una población en ejercicio de su autonomía, con conocimiento y capacidad para decidir con inteligencia social las intervenciones orientadas hacia el logro de los más altos niveles de bienestar y de desarrollo humano”*.

Para alcanzar dicha visión determinó como objetivo general: “Promover la conformación y consolidación de las capacidades, oportunidades y libertades para que los afroputu-

mayenses puedan ser como lo desean, en armonía con su propia visión y particularidades culturales”. El Plan definió cinco líneas estratégicas para su realización:

Comunidad afroputumayense autónoma y participativa: busca fortalecer las relaciones de solidaridad y consolidar valores para la convivencia. Se desarrolla a través de los componentes de cultura; organización y participación; y seguridad y convivencia.

Comunidad afroputumayense equitativa e incluyente: orientada a crear las condiciones para que todas y todos los afroputumayenses puedan acceder a los servicios sociales de educación y salud, en aras de lograr unas condiciones de vida digna. Cuenta con los componentes de solidaridad; salud; educación; equidad social; y deporte y recreación.

Comunidad afroputumayense con un territorio para el bienestar: visualiza el territorio en sus dimensiones de espacio y vivienda como medio de expresión de la cosmovisión, bajo criterios de sostenibilidad. Involucra los componentes de territorio colectivo; la vivienda; el “medio ambiente”; y la comunicación como estrategia para reconstruir y fortalecer el tejido social.

Comunidad afroputumayense productiva, competitiva y solidaria: propone la generación de riqueza a partir del trabajo productivo y la distribución equitativa y solidaria de los beneficios de la producción. Se configura a partir de los componentes de cultura y creación de empresas; y consolidación y desarrollo.

Comunidad afroputumayense integrada a la región y al mundo: relacionada con la necesidad de vincular la comunidad con la dinámica de la economía global desde una perspectiva integral, que articule los procesos económicos, sociales, políticos y culturales. Contempla los componentes de integración con la región; e integración con el mundo.

4.8. Plan de Desarrollo Agropecuario

Formulado por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario durante la vigencia 2004-2007, tiene por objetivo general: “Formular la política departamental para orientar el desarrollo del sector agropecuario, piscícola y forestal en correspondencia con el Plan de Desarrollo Departamental, los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales, las normas vigentes, políticas, planes y programas nacionales y sectoriales”.

Representa una herramienta técnica y política para la reorientación de los asentamientos y los sistemas productivos, de acuerdo con la aptitud de la tierra y las condiciones agroclimáticas del territorio, que pretende además evitar la duplicación de funciones o acciones, y favorecer la optimización de los recursos económicos que llegan al Putumayo.

Este Plan propone unos *criterios* para la definición de políticas en el sector agropecuario acorde a la problemática existente y relacionados con los siguientes aspectos:



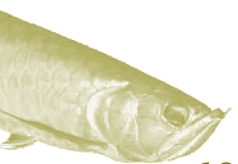
Calidad de decisiones: la toma de decisiones de las actuaciones del Estado se ha presentado de manera espontánea e improvisada, lo que ha traído como consecuencia el despilfarro de recursos económicos.

El reto de ser competitivos sin perder la identidad: es importante una estrategia económica que le permita al Departamento transitar de la bonanza ilegal al desarrollo económico, social y legítimo sostenido.

Desarrollo sustentable: los recursos naturales no sólo se agotan con la acción extractivista, sino que al no existir información adecuada para su aprovechamiento racional, se corre un alto riesgo de ejecutar inversiones que resultan infructuosas.

En concordancia con lo anterior, se proponen cinco elementos de política sectorial para el desarrollo del Putumayo con sus estrategias.

1. Desarrollo humano: comprende las estrategias de fortalecimiento de la capacidad de la gestión de los productores y de apoyo al desarrollo productivo.
2. Infraestructura para el desarrollo productivo: plantea como estrategia la asistencia técnica agropecuaria integral.
3. Reorientación de sistemas productivos: su estrategia consiste en la asistencia técnica agropecuaria integral.
4. Ordenación agropecuaria, piscícola y forestal: la estrategia plantea definir categorías de uso de la tierra: áreas de conservación, de protección, de fomento, de prevención, de recuperación, sistemas de tierras, factores climáticos.
5. Producción, consumo y comercialización: propone como estrategia la producción, consumo y comercialización de productos agrícolas, pecuarios, pesqueros, de zootecnia, de acuicultura y el desarrollo forestal.



5. Líneas Estratégicas Propuestas

Una revisión general de la información sobre los instrumentos de planificación vigentes, permite establecer la presencia reiterada de ciertos factores críticos, algunos de origen externo, otros de origen interno, pero que en su conjunto hacen que prevalezcan las condiciones de marginalidad y pobreza que han caracterizado gran parte de la región del sur del país. Entre dichos factores se pueden resaltar: la desarticulación entre las entidades del Estado y entre las de la administración pública y la comunidad, e incluso, entre los diferentes niveles de organización de la comunidad; la baja gobernabilidad, los factores de violencia social; la falta de autonomía; la falta de alternativas productivas viables, la carencia de un plan de investigación y desarrollo, y de una infraestructura y equipamiento adecuados, asociados a las actividades productivas de la región.

Estas condiciones han favorecido una economía de rapiña (extractivista), que ha prevalecido en torno a la utilización de algunos recursos específicos de la oferta natural en diferentes momentos de la historia de la región, que comenzó a finales del siglo XIX con la quina y luego siguió con el caucho, las pieles y maderas finas y, más recientemente, con el petróleo y la coca. Estas actividades han propiciado unos flujos espontáneos de personas hacia la región, generando el establecimiento desordenado de centros poblados en áreas de considerable fragilidad ecológica, o en áreas críticas para asentamientos humanos por los elevados niveles de amenaza y riesgo, comprometiendo además la permanencia de los recursos de la oferta natural debido a la sobreexplotación, o a cambios severos en el medio natural. Es decir, han originado el tránsito de una sociedad sostenible, representada por las comunidades locales que habitaron la región desde tiempos inmemoriales, a una sociedad insostenible.

A continuación se exponen algunas propuestas que propenden por la construcción colectiva de un modelo de sociedad, en el que se articulen y complementen las características de sostenibilidad de las comunidades locales ancestrales, con las de la productividad de las comunidades locales actuales, sin que ello represente un riesgo para la sostenibilidad y la permanencia de los recursos en el espacio y en el tiempo, acorde con los principios esbozados en el numeral 1.2 de esta publicación.



El objetivo principal de este proceso es, establecer un equilibrio entre el modelo de desarrollo vigente en el Putumayo y el modelo sostenible utilizado por sus comunidades tradicionales. Es decir, una sociedad en la que el comportamiento y las actuaciones de todos y cada uno de sus miembros están orientados al mejoramiento de la calidad de vida de las personas que la conforman, pero que también respetan y valoran a los demás seres vivos diferentes incluyendo desde luego al ser humano; comprometidos con conservar la vitalidad y la diversidad de la tierra y mantienen sus niveles de productividad por debajo de su capacidad de carga; se esfuerzan por reducir al mínimo la velocidad de agotamiento de los recursos naturales considerados como no renovables y se esfuerzan en cuidar su propio entorno.

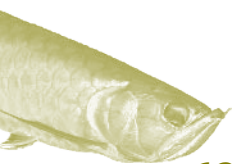
Para superar la condición de enclave, y generar arraigo y contrarrestar con responsabilidad la desarticulación a todo nivel prevaleciente en el Departamento (esto es, generar identidad y autonomía), es necesario promover y fortalecer un proceso de formación de los habitantes, a partir del manejo de información consistente y oportuna; un proceso de generación de conocimiento fundado en el manejo tradicional y la experiencia acumulada de las poblaciones autóctonas acerca de los determinantes y condicionantes regionales.

Las líneas estratégicas que se presentan enseguida, recogen las propuestas de las personas que participaron en las mesas de trabajo de las dos fases de formulación de Agenda 21, articuladas a las propuestas hechas en los instrumentos de planificación vigentes. La especificidad de las líneas, acorde con las condiciones sociales, culturales, y ecológicas regionales, marcará la diferencia entre la región amazónica y el resto del país.

5.1. Educación y formación de la comunidad

No se puede desconocer el enorme potencial de la oferta natural del Departamento de Putumayo; sin embargo, su principal riqueza potencial está representada por las personas que lo habitan, pues de ellas depende que los recursos disponibles en esta oferta natural, puedan ser utilizados responsablemente para la satisfacción de sus necesidades y aspiraciones presentes, sin comprometer su permanencia en el espacio y en el tiempo, y que otras personas y generaciones puedan igualmente derivar beneficios de dichos recursos. Este potencial se ve favorecido aun más por la riqueza cultural existente, representada por 10 etnias indígenas, comunidades afrodescendientes y mestizos.

Para que dicha riqueza pueda sostenerse, es necesario garantizar que todas las personas tengan acceso al conocimiento y a la información pertinente y efectiva sobre su región y territorio, sobre sus potencialidades y limitantes, independientemente de que la transmisión de dicho conocimiento sea a través de procesos de formación y educación oral en el seno de la comunidad, o de programas de educación formal en un aula de clase.



Lo anterior supone la necesidad de disponer de un modelo educativo dinámico y acorde con las condiciones y características propias de la región, que complemente y fortalezca los conocimientos adquiridos de manera ancestral y tradicional, con información técnica y científica puesta al servicio de la comunidad y ajustada a las particularidades propias de cada cultura. Con base en esto, es conveniente dinamizar los mecanismos necesarios para:

- Recuperar, fortalecer y propiciar los procesos de comunicación tradicional en las minorías étnicas, a fin de garantizar la transmisión de conocimientos y el fortalecimiento de valores y tradiciones culturales.
- Diseñar e implementar modelos de educación intercultural que incluyan la transmisión de conocimientos en el idioma oficial y en la lengua propia de las comunidades indígenas que participan en los procesos de formación, como un mecanismo para el fortalecimiento, recuperación y difusión de su cultura, costumbres y tradiciones.
- Fomentar procesos que estimulen el sentido de arraigo y pertenencia cultural y territorial, a partir de la recuperación e intercambio cultural de costumbres, mitos, leyendas, rituales, etc., de las diferentes comunidades que habitan en el Departamento.
- Incorporar en los programas educativos, contenidos y paquetes tecnológicos de acuerdo con las características y potencialidades de las distintas regiones del Departamento, para la formación de las personas y el desarrollo de habilidades prácticas en diferentes disciplinas y niveles de las cadenas productivas asociadas; por ejemplo, en las áreas de silvicultura, agroforestería, agricultura sostenible, ganadería semiestabulada y estabulada, entre otros.
- Utilizar la educación formal, no formal e informal, como vehículo para generar procesos de cambio de actitud, de arraigo, de valoración y de apego al territorio, fomentando el conocimiento de sus riquezas naturales y paisajísticas, de sus ecosistemas, de su historia, cultura y costumbres, etc.
- Valorar la oferta y demanda de profesionales, técnicos, tecnólogos, etc., de diferentes disciplinas del conocimiento, para la implementación de los diferentes procesos productivos actuales o futuros, y establecer los mecanismos para formar el recurso humano requerido en el menor tiempo posible.

5.2. Gobierno, democracia y autonomía

Las condiciones de marginalidad y de abandono a las que se ha visto sometido el territorio desde tiempos remotos, han propiciado la incorporación de costumbres y hábitos



de descalificación en los gobiernos locales, que han contribuido a agudizar las condiciones de pobreza y marginalidad en las que vive gran parte de la población.

Estas prácticas han dilatado la ejecución de importantes obras de infraestructura requeridas para la integración interna e interdepartamental. Solo de esta manera se explica que después de casi medio siglo de actividades de explotación de los recursos minero-energéticos, apenas 45 km de sus 346 km de vías primarias y secundarias estén pavimentados, o que apenas hace diez años se haya finalizado el proyecto de intercomunicación vial con el centro del país a través del Departamento de Huila; y la interconexión eléctrica a través de la línea Pasto-Mocoa.

De igual manera, en la parte de equipamiento es evidente la carencia de condiciones que garanticen a las personas el acceso a servicios básicos de salud, de educación, de saneamiento básico, y de oportunidades de empleo, sin dejar de mencionar las condiciones de incertidumbre e inseguridad a causa del establecimiento y permanencia de actores armados al margen de la ley, y las condiciones de descomposición social, propiciadas por las actividades de cultivos con fines ilícitos.

Estas condiciones han llevado a una pérdida progresiva del control y la gobernabilidad en gran parte del territorio departamental por parte de las autoridades competentes, y además han despertado un generalizado sentimiento de escepticismo y desconfianza de la comunidad hacia sus gobernantes, en gran medida agravado por una lógica de resignación perversa en la que muchos electores empeñan su voto al candidato que más les entregue durante la campaña.

Para contrarrestar esta situación y fomentar la gobernabilidad y la autonomía en el Departamento, es necesario recuperar la confianza de la comunidad hacia sus dirigentes, a través de procesos democráticos de construcción del desarrollo, facilitando la participación efectiva de la comunidad en los espacios de planificación y de toma de decisiones. Para ello es conveniente:

- Gestionar e impulsar el desarrollo de políticas integrales, que permitan abordar la erradicación de cultivos ilícitos por medio de proyectos productivos sostenibles, adecuados a las condiciones de la región; enmarcados en el respeto y la confianza entre las partes; de largo plazo; basados en estudios serios que contemplen tanto la viabilidad ambiental, como la oferta y demanda, además de paquetes tecnológicos para el procesamiento, transformación, embalaje y transporte de los productos, con miras a la generación de excedentes y la reinversión dentro del Departamento que induzca la sostenibilidad y competitividad de los procesos productivos.
- Fortalecer los espacios de participación de la comunidad en la toma de decisiones sobre el desarrollo, garantizándole el acceso oportuno y efectivo a información veraz

y actualizada con respecto a los aspectos biofísicos y socioeconómicos que caracterizan al Departamento.

- Velar y demandar de la institucionalidad nacional, regional, y local, mayores niveles de articulación y de actuación conjunta en el marco de sus competencias, a fin de evitar la duplicidad de esfuerzos e inversiones y la dilapidación de los recursos.
- Promover la organización y el fortalecimiento de las comunidades, en las estrategias y mecanismos de planificación, seguimiento y control de la ejecución de los recursos públicos.

Para garantizar la autonomía de la región se deben considerar varios aspectos estructurales: por una parte, hay que tener presente que la economía departamental durante los últimos años ha dependido de la actividad petrolera y de los cultivos con fines ilícitos. Al respecto, es claro que ningún gobierno va a planear su sostenibilidad económica a partir una actividad enmarcada en la ilegalidad. Pero en lo que hace referencia al petróleo, dicha planificación si es posible. Si bien en los últimos años los ingresos departamentales provenientes de las regalías petroleras han ido en aumento, ello obedece principalmente al incremento en los precios externos, propiciados por diferentes eventos de política internacional, porque tal como se señaló anteriormente, la producción departamental pasó de 120.000 barriles diarios en los años 60, a cerca de 8.000 barriles en la actualidad, con tendencia a la baja. Esto supone la necesidad de buscar una alternativa productiva sostenible, lícita y competitiva, de cara a los tratados de libre comercio que suscribe el país. Esta política debe garantizar la tranquilidad económica y financiera del Departamento y ser generadora de empleo, considerando que buena parte de la población que ahora se dedica a los cultivos con fines ilícitos y a la actividad petrolera, seguramente quedará cesante dentro de pocos años.

Otro factor que debe contemplarse, en términos de autonomía, es el de la producción agrícola y pecuaria, para asegurar el abastecimiento y suministro de alimentos a la población local. Como se puede observar en la Tabla 5 no son muchos los productos que se generan en la región, y en los últimos años, prácticamente todos muestran una disminución constante, lo que sugiere una alta dependencia de otras regiones del país para garantizar el suministro de alimentos.

Una situación similar ocurre con las áreas dedicadas a la ganadería, actividad que ofrece bajos rendimientos por las condiciones físicas de los suelos, que no soportan sistemas de ganadería intensiva, ni sobrepastoreo.

Otro factor que incide fuertemente en la autonomía departamental son los altos niveles de corrupción y de violencia prevaecientes, que mantienen alejada de la región, potenciales fuentes de inversión nacional e internacional, debido a los problemas de inseguridad.



Frente a este panorama, no se puede seguir desconociendo el potencial forestal del Putumayo, actividad a la que se pueden articular las áreas que por años han estado dedicadas a la ganadería y a los cultivos ilícitos, con la ventaja de que estas áreas ya cuentan con una infraestructura asociada, pues la mayoría de ellas están ubicadas en las orillas de las vías que tiene el Departamento. Por eso, las inversiones en infraestructura estarían relacionadas con el mejoramiento de las vías existentes, y no se requeriría ampliar la frontera agropecuaria. En cambio, se empezaría un proceso de recuperación productiva de algunas de las áreas deforestadas.

Sin embargo, hay que tener claro que sólo aproximadamente en cinco años, a partir de que se tome en firme la decisión de incorporar estas áreas a procesos productivos silviculturales, se podrán ver los primeros resultados concretos. Es necesario, pues, considerar el desarrollo de otras actividades productivas transitorias que garanticen a la comunidad la seguridad alimentaria y la generación de ingresos mínimos para su mantenimiento. Igualmente, desde el momento mismo de emprender el proyecto se debe contar con un mínimo de personas formadas en las labores propias del manejo y aprovechamiento de los bosques.

5.3. Investigación y generación de conocimiento

La investigación debe constituirse en el instrumento generador de conocimiento e información sobre las potencialidades que ofrece la región más rica en biodiversidad y recursos naturales, comparada con otras del país, pero competitivamente la menos preparada y equipada. Son muchas las experiencias negativas obtenidas con el establecimiento de procesos productivos, principalmente agrícolas y pecuarios, importados de otras regiones del país, que no ofrecen ninguna rentabilidad pero si producen altos índices de deterioro ambiental.

La región posee una alta diversidad biológica que puede representar importantes alternativas de desarrollo para las comunidades locales, pero es preciso desarrollar investigación básica y aplicada, no sólo sobre la ecología de las especies, sino sobre las tecnologías y procedimientos más adecuados para su utilización de manera rentable, eficiente y sostenible. Las mayores rentabilidades obtenidas por las actividades productivas primarias de la región se originan por fuera de la misma, ya que aquí no se les agrega valor mediante la transformación de los productos.

Los bosques, siempre han sido vistos y valorados en función de su disponibilidad de maderas finas, lo que ha ocasionado una disminución significativa de las coberturas boscosas, con la consecuente pérdida de hábitats y de biodiversidad asociadas.

Para contrarrestar estas situaciones hay que encaminar esfuerzos hacia:

- Disponer y ejecutar una política de investigación integral sobre los diferentes ecosistemas amazónicos (andinos, de piedemonte y de llanura) que permita progresi-



vamente establecer una línea base de información acerca de la oferta y la demanda de recursos naturales de la región.

- Desarrollar investigación básica y aplicada sobre especies identificadas como frágiles o en peligro, especies endémicas, y especies promisorias, con el fin de diseñar planes de ordenación de manejo para las mismas que permitan su protección y recuperación, o su conservación y utilización, a partir de procesos y procedimientos sostenibles.
- Establecer los mecanismos para que los resultados de las investigaciones, el conocimiento y la información generada por la aplicación de la política, estén disponibles de manera oportuna y en forma adecuada para el mundo académico y la comunidad en general.
- Integrar a la comunidad en general y a los usuarios de los recursos en particular, en los procesos investigativos, en la formulación de los planes de ordenación y manejo y en la ejecución de los mismos, como estrategia para garantizar procesos de transferencia de conocimiento y valoración de los recursos entre sus usuarios directos.
- Recoger, sistematizar y analizar las experiencias, exitosas y no exitosas, desarrolladas en el Departamento sobre la utilización de los recursos de la oferta natural por parte de las comunidades locales, organizaciones e instituciones, para generar y promover el desarrollo y aplicación de paquetes tecnológicos con base en estas experiencias, y la valoración, ajuste o desestímulo de las no exitosas.
- Desarrollar procesos continuados y responsables de investigación sobre los determinantes y condicionantes biofísicos y socioeconómicos prevalecientes en la región, para diseñar y proponer escenarios de ordenación para el establecimiento y/o relocalización de centros poblados en alto riesgo hacia áreas apropiadas; identificación de la infraestructura y del equipamiento requeridos para establecer una malla urbana funcional que conecte los centros de producción con los centros de almacenamiento, consumo y suministro de bienes y servicios; identificar alternativas productivas ambientalmente sostenibles, económicamente viables y competitivas; entre otros.

5.4. Asignación de funciones sociales del territorio

La ordenación del territorio es fundamental para asegurar el desarrollo integral de las personas que lo habitan, sin sobrepasar su capacidad, ni comprometer el desarrollo de los procesos naturales que lo afectan. Con la ordenación territorial se busca básicamente establecer acuerdos fundamentales entre la comunidad y las instituciones, que permitan un be-



neficio colectivo por medio de la ocupación y el uso racional y responsable de los espacios y su oferta natural. Por ello, este proceso tiene que ser eminentemente participativo y las entidades e instituciones encargadas de dinamizarlo deben garantizar a la comunidad el acceso oportuno a la información relacionada con las diferentes dimensiones ecológicas, sociales y económicas que interactúan en una región.

Además de la asignación de un uso social a los espacios, la ordenación del territorio conlleva unas reglas del juego con las que cada persona, cada miembro de la comunidad y cada institución deben guiar sus actuaciones para garantizar que los espacios en particular, y el territorio en su totalidad, cumpla con las funciones que le fueron asignadas y acordadas.

Cuando se dispone de un instrumento de planificación de este tipo, concebido y creado para el largo plazo bajo los parámetros de participación referidos arriba, y apoyado con un sistema de información sobre las dimensiones que interactúan en la región, es dado o válido suponer que el tránsito hacia el *desarrollo sostenible* se convierta en una meta más tangible y realizable, ya que todas las actuaciones que se adelanten por parte de las administraciones locales y de la comunidad, deben estar enmarcadas en dicho instrumento. Así se limita la posibilidad, sobre todo de parte de los gobernantes, de llegar a sus cargos con planes de gobierno improvisados, descontextualizados y que desconocen los procesos de desarrollo iniciados por sus antecesores con el concurso de la comunidad.

Lo anterior parte del presupuesto de que el ejercicio de realizar una ordenación del territorio como la que se propone, se basa y se fundamenta en verdaderos procesos de participación, asumidos con responsabilidad por todos los actores, y no en el cumplimiento de una norma más.

Por eso, para propiciar el desarrollo de ese ejercicio se debe trabajar de manera paralela en las líneas estratégicas propuestas antes, con el fin de garantizar una adecuada participación ciudadana en la que la comunidad, formada e informada, participe activamente en las decisiones, y deje de ser un mero asistente, o espectador, que asume una actitud pasiva.

De igual forma, debe existir suficiente confianza mutua entre las partes (administraciones, instituciones, comunidad en general), enmarcada en la transparencia, la responsabilidad, la objetividad y el conocimiento y la seguridad de que la motivación de todos los actores es el mejoramiento de calidad de vida. En este orden de ideas, es oportuno poder contar con información y conocimiento soportados en investigaciones realizadas en el marco de unas políticas de desarrollo integral del territorio.

En concordancia con lo anterior, se propone definir y establecer las instancias responsables para:

- Dinamizar un proceso de articulación de esfuerzos y voluntades entre los actores del Departamento de Putumayo, para la formulación e implementación colecti-

va de su Plan de Ordenación para el desarrollo del territorio, como instrumento de navegación de largo plazo, que recoja las aspiraciones y necesidades de las comunidades locales. A este Plan se deberán remitir los diferentes gobernantes para formular sus planes de gobierno, garantizando la coherencia, la consistencia y la continuidad de los procesos y de las obras que demanda la comunidad, y limitando al máximo la improvisación y las inversiones caprichosas, descontextualizadas e innecesarias.

- Definir y concertar para cada una de las áreas identificadas, con base en información confiable y actualizada, los parámetros e intensidades de uso permitidos y restringidos por parte de la comunidad y de las instituciones (tales como: áreas de protección, áreas de amenazas y riesgos, áreas para el desarrollo minero, áreas para la producción agropecuaria, áreas para el establecimiento de procesos silviculturales, áreas para el desarrollo de procesos agroforestales, etc.)
- Definir los derechos y responsabilidades que le asisten a los diferentes actores presentes en el territorio para garantizar la adecuada formulación e implementación del Plan de Ordenación.

5.5. Desarrollo integral

Los elementos propuestos en las cuatro líneas descritas pretenden crear las condiciones y dinamizar los procesos indispensables para llevar a cabo ésta línea de acción. En efecto, al disponer de una comunidad instruida y formada, conocedora de sus derechos y consciente de sus deberes, que conoce y reconoce en el otro la diferencia, la acepta y la respeta, que valora la oferta natural por el beneficio social permanente que ésta representa para la comunidad, y no por el beneficio económico individual y transitorio que genera; al contar con unos gobernantes elegidos democrática y legítimamente, que gobiernan con sabiduría, honestidad y justicia para el desarrollo de sus comunidades; al tener una política para el desarrollo y manejo de la investigación, de la información y del conocimiento, para que estén a disposición de la comunidad y de las instituciones de manera ágil y oportuna; y al contar con un acuerdo social representado por el Plan de Ordenación del territorio en el que se fija el querer y sentir de la comunidad, sus aspiraciones de bienestar y calidad de vida, y se definen los caminos para alcanzarlos con armonía y respeto por la naturaleza, se puede considerar que están dadas las condiciones para avanzar en un proceso de desarrollo integral de las comunidades locales que habitan el Departamento.

En cada una de las líneas propuestas hay importantes avances, desarrollados o en proceso de desarrollo por uno o varios actores de la región, que allanan el camino hacia el futuro deseado. Algunos de estos procesos se relacionan en el Apéndice. En el caso específico de ésta línea, conviene mencionar la existencia de varios materiales que permiten abordar



el proceso de desarrollo integral del territorio, desde su contextualización más general con relación al mundo, hasta su contextualización particular con relación a la Cuenca Amazónica y a la Amazonia colombiana. Entre estos extremos se pasa por la contextualización de la región dentro de varias posibles delimitaciones de la cuenca del río Amazonas¹²⁻¹³⁻¹⁴ y de sus subcuencas¹⁵.

Dichos trabajos presentan también otras propuestas de zonificación que pueden ser el punto de partida para un trabajo de zonificación funcional conjunta, que permita y facilite la articulación e integración de la porción de la cuenca colombiana con la del resto de los países que la conforman, facilite el intercambio de información, el fortalecimiento de las relaciones internacionales, el desarrollo de proyectos conjuntos bipartitos y/o tripartitos, que además permitan establecer y operar un sistema de seguimiento y monitoreo de las dinámicas y cambios que afectan la región, bajo unidades estadísticas permanentes en el tiempo y en el espacio, con el fin de hacer comparaciones objetivas, sin que se vean afectadas por los factores sociales, políticos, administrativos o económicos.

Por su parte, en lo local, también operan zonificaciones efectuadas por entidades como la Gobernación y Corpoamazonia, las cuales obedecen más a un carácter operativo que funcional pero que, igualmente, sirven como punto de partida para determinar una zonificación acorde con las particularidades biofísicas y socioeconómicas del Departamento.

En términos generales, esta línea estratégica se orienta a:

- Generar e implementar escenarios de desarrollo que apunten al bienestar y al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades locales, mediante la utilización responsable de su riqueza natural, enmarcados en el Plan de Ordenación y articulados a las dinámicas del contexto regional, nacional e internacional.
- Identificar y establecer procesos productivos sostenibles en el Departamento, fundamentados en el conocimiento tradicional de las comunidades indígenas sobre el manejo integral del ecosistema amazónico, en los resultados de las investigaciones y de las experiencias exitosas adelantadas en la región.
- Garantizar la autonomía en la producción de alimentos para surtir la demanda local.

¹² Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, 2004, Perfiles urbanos en la Amazonia colombiana: un enfoque para el desarrollo sostenible, Bogotá.

¹³ Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), 2005, A Proposal for defining the geographical boundaries of Amazonia, Luxemburgo.

¹⁴ Simon, A., 1996, Instigación al descubrimiento de la Amazonia colombiana: una opción amazónica, 1 (1), 22 35, Mocoa, Corpoamazonia.

¹⁵ Martínez A., G., Simon, A, 2003, Atlas ambiental para la región del sur de la Amazonia colombiana, Mocoa, Corpoamazonia. Mocoa.

- Desarrollar la infraestructura económica y el equipamiento social requeridos para el establecimiento de una malla de asentamiento funcional, en la que se articulen los nodos de producción rural con los centros de acopio, procesamiento, transformación, embalaje y comercialización de los productos derivados de los sistemas productivos del Departamento.
- Establecer los mecanismos para hacer seguimiento y control efectivo de la ejecución de los compromisos adquiridos y asegurar la implementación de acciones preventivas y correctivas oportunas.



6. Mecanismos de Seguimiento y Evaluación

Agenda 21 representa un instrumento de orientación de políticas y concertación de voluntades y esfuerzos para el avance de desarrollo de una región hacia un propósito claramente definido y acordado entre todas las partes interesadas. Como tal, su ejecución y seguimiento estarán enmarcados en la legitimidad alcanzada durante el proceso de formulación, la cual se verá reflejada en la apropiación, articulación e incorporación de sus propuestas y contenidos, en los diferentes instrumentos de planificación con los cuales los administradores locales, las entidades públicas y privadas y la comunidad en general fijan sus líneas de trabajo.

Uno de los logros durante la segunda fase del proceso, fue la conformación del Comité Departamental de Agenda 21, instancia que una vez consolidada la propuesta de Agenda 21 Capítulo Putumayo, deber ser reactivada con las condiciones adecuadas para impulsar la socialización de la Agenda en la comunidad y las instituciones regionales, departamentales y municipales, así como en otras instancias creadas por la ley para atender diferentes aspectos del desarrollo de las regiones: Asamblea Departamental, concejos municipales, consejos municipales de desarrollo rural, consejos locales para la prevención y atención de desastres, la academia, las organizaciones de la comunidad, entre otras, para que en su interior desarrollen también el ejercicio de incorporación, socialización y ejecución de la Agenda acorde con sus funciones y responsabilidades.

Un tema que se debe definir de manera prioritaria es el de la designación en el Departamento de un responsable de liderar el proceso de Agenda 21, que coordine, oriente, convoque, dinamice, gestione, apoye en la ejecución y realice el ejercicio de seguimiento y evaluación de su progreso. Si bien el proceso ha sido liderado hasta el momento por el Instituto SINCHI, su presencia en el Departamento de Putumayo es limitada, lo que podría dificultar el proceso de socialización y puesta en marcha de Agenda 21.

Por otra parte, a pesar que este documento procuró hacer una caracterización del Departamento con información detallada para cada uno de sus trece municipios, se necesita realizar otro con más detalle como parte de la ejecución de Agenda 21. Un ejercicio cuyo resultado, debido al momento político por el que atraviesa el país, en vísperas de elección



nes para alcaldías y gobernación, podría constituirse en un importante insumo para los planes de desarrollo de las administraciones departamental y municipales y en una excelente oportunidad para insertar dentro de dichos planes los contenidos y propuestas de Agenda 21 Capítulo Putumayo.

6.1. Indicadores de Seguimiento

A continuación se presentan unos indicadores que constituyen solo una base a partir de la cual se puedan estructurar otros indicadores, en la medida en que se pongan en ejecución las líneas estratégicas de la Agenda.

- Comité de Agenda 21 Putumayo con cronograma de trabajo en ejecución.
- Número de entidades, instituciones y organizaciones de la comunidad con conocimiento de Agenda 21 Capítulo Putumayo.
- Número de organizaciones de la comunidad articuladas al proceso de Agenda 21.
- Una política de Estado para la Amazonia colombiana que incorpora las propuestas de Agenda 21 Amazonia Colombiana y de Agenda 21 Capítulo Putumayo.
- Planes de desarrollo departamentales y municipales que incorporan los componentes de Agenda 21 Capítulo Putumayo.
- Acuerdos establecidos con entidades, instituciones y comunidad para la ejecución de las líneas estratégicas de Agenda 21 Capítulo Putumayo.
- Programas educativos que incluyen formación en lenguas propias de minorías étnicas.
- Tecnologías incorporadas en los programas educativos de básica secundaria.
- Eventos para el rescate y la recreación de costumbres y valores culturales de las diferentes comunidades étnicas presentes en el Departamento.
- Plan de formación de capital humano en ejecución, acorde con los procesos y potencialidades productivas del Departamento.
- Sistema de información biofísico y socioeconómico unificado, operando permanentemente, articulado entre las entidades e instituciones departamentales.
- Procesos y proyectos de desarrollo interinstitucional en ejecución.
- Nivel de participación de la comunidad en procesos de seguimiento y rendición de cuentas a las inversiones del Estado.



- Plan de investigación sobre potencialidades y riqueza de la oferta natural del Departamento, en ejecución, articulado a las necesidades de la comunidad local.
- Experiencias productivas desarrolladas en la región (exitosas y no exitosas), valoradas y documentadas.
- Plan de Ordenación para el territorio del Departamento de Putumayo, legitimado por los actores locales como instrumento orientador del desarrollo a largo plazo.
- Población ubicada en áreas de alto riesgo.
- Cobertura de servicios públicos y de saneamiento ambiental.
- Tiempos promedio de transporte entre sitios de producción y sitios de transformación y venta de productos de la oferta natural.

6.2. Control social

En los últimos años, los espacios de participación ciudadana se han visto fortalecidos, constituyéndose en una oportunidad para avanzar en la construcción colectiva de una región como el Putumayo, caracterizada por una amplia diversidad de paisajes, de especies de flora y fauna y de culturas.

La participación de la comunidad es esencial para garantizar que los acuerdos y las metas que se definan en el marco de la ejecución de Agenda 21 Capítulo Putumayo, se desarrollen bajo los tiempos y parámetros acordados. El Comité de Agenda 21 Capítulo Putumayo se constituye en el espacio ideal para vincular a la comunidad a los procesos de ejecución, seguimiento y control del avance de la Agenda.

Otro espacio de la comunidad para informarse sobre los avances en la ejecución de Agenda 21, son las audiencias públicas, las cuales podrán desarrollarse por iniciativa del Comité, o por solicitud de la comunidad interesada.

Finalmente, es conveniente que dentro del proceso de ejecución de Agenda 21, se establezca desde el principio, como política, una estrategia de divulgación de los resultados que llegue al mayor número posible de personas, a través de programas radiales o de magazines, y sirva para vincular a otras personas e instituciones al proceso, además de permitir un ejercicio de control más efectivo por parte de la comunidad.



Apéndice

Línea base de Información

- Cartografía base a escalas: 1/3'000.000; 1/1'000.0000; y 1/100.000.
- Cartografía temática sobre actualización geológica del piedemonte caquetense-putumayense
- Procesos de ordenación forestal en San Juan y Mecaya-Sencella
- Plan de Ordenación acuícola para los departamentos de Caquetá y Putumayo
- Plan de Ordenación pesquera del río Putumayo en el tramo Puerto Asís-Tarapacá
- Plan de Desarrollo de Comunidades Afroputumayenses
- Diagnóstico minero-ambiental 2002 de los departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo
- Documento: Minería y medio ambiente en el Departamento de Putumayo, 2003
- Plan Integral de Vida Cofán del Valle del Guamuez-San Miguel-Orito
- Avances del PIV Inga en Mocoa, Camëntšá del Valle de Sibundoy y Mocoa
- Plan de Ordenación del área forestal Mecaya-Sencella en Putumayo
- Línea base de información socioeconómica y ambiental para el área forestal Mecaya-Sencella
- 3.000 hectáreas ordenadas en el alto Mecaya
- Área forestal protectora-productora de San Juan, declarada mediante Resolución 1250 de 2003
- Área forestal protectora-productora de San Juan, declarada mediante Resolución 1250 de 2003

- Área forestal protectora-productora de San Juan, declarada mediante Resolución 1250 de 2003
- Plan de Ordenación y Manejo Ambiental del Corredor Biológico Serranía de Los Churumbelos-Cueva de los Guácharos y su área de influencia
- Plan de Ordenamiento y Manejo Ambiental del Complejo Volcánico Doña Juana-Cerro Juanoy y su área de influencia
- Plan de Manejo del Corredor Andino Páramo de Bordoncillo-Cerro de Patascoy
- Informe Nacional sobre el Estado de la Biodiversidad en Colombia, Instituto A. von Humboldt, 1997
- Propuesta de plan regional de biodiversidad para el sur de la Amazonia colombiana
- Relación de especies de flora identificadas como potenciales en la región
- Estudio y recuperación de prácticas culturales de manejo sostenible del bosque en zonas indígenas del sur de la Amazonia colombiana
- Investigaciones sobre modelos productivos amazónicos por parte de CORPOICA, SINCHI, Corpoamazonia, Universidad de la Amazonia
- POM Hormiga y Yarumo formulados en Convenio GSU4-001-02 con ECOPETROL
- Convenio 037/03 con Instituto CINARA-Universidad del Valle para sistemas de agua potable y saneamiento básico en localidades rurales de Orito y Valle del Guamuez
- Planes de Ahorro y Uso Eficiente del Agua (Empresa Barrios Unidos de Mocoa; Municipios de San Miguel, Valle de Sibundoy).
- Diagnóstico regional sobre MIRS
- Diagnóstico sobre residuos hospitalarios en el Departamento de Putumayo
- Diagnóstico sobre el estado de los mataderos en la jurisdicción
- Convenio Interadministrativo 048 de 2001 para la formulación de PGIRS de Sibundoy, San Francisco, Colón y Santiago
- Planta para el MIRS del Valle de Sibundoy
- Convenios con Puerto Guzmán (026/01, 067/02, 086/03), Mocoa (026/01, 074/02), Villagarzón (007/00, 026/01) y Puerto Asís (009/00) para los MIRS.



- Planta Piloto para la producción y comercialización de “maderas plásticas” en Puerto Asís.
- Base de datos sobre grupos recuperadores-recicladores de Putumayo
- Diagnóstico y caracterización de poblaciones de guadua en los municipios de Orito, Puerto Guzmán y Puerto Caicedo.
- Inventario y montaje de un banco de germoplasma de guadua en Mocoa
- Caracterización de poblaciones de chonta en Mocoa y Villagarzón
- Diagnóstico sobre el estado de los frutales amazónicos en la región
- Diagnóstico en proceso por INCODER sobre frutales en Amazonas
- Sistema de Servicios de Información Ambiental Georreferenciada -SSIAG- implementado.
- Ampliación de red de estaciones meteorológicas en la región
- Base de datos del IGAC sobre actualización catastral.
- Política Nacional de Educación Ambiental.
- Guía de educación ambiental.
- Base de datos sobre licenciamiento ambiental.
- Plan de control y vigilancia para el aprovechamiento y la movilización de productos de flora y fauna amazónica.
- Estrategia nacional para el control al tráfico ilegal de flora y fauna silvestres.



