



# LA AMAZONIA COLOMBIANA EN LA GEOPOLÍTICA REGIONAL

Darío Fajardo Montaña<sup>1</sup>

## RESUMEN

La Amazonia no ha permanecido ajena a los cambios en las dinámicas económicas y políticas por ser considerada una región estratégica por su biodiversidad. Este artículo muestra el presente de la región y los riesgos que para ella representa el cambio climático y la presión por recursos a la que se ha visto sometida a pesar de los esfuerzos por considerarla como una reserva. El conflicto armado, la urbanización, las fumigaciones, el avance de la frontera agrícola son temas que ocupan la agenda amazónica desde hace varios años, y a estos se suman ahora las plantaciones extensivas, la minería y la demanda por los recursos hídricos de la región. Las propuestas estatales no responden a las necesidades de una región cuya heterogeneidad representa retos para las políticas públicas. Ante este panorama, se presentan alternativas que pueden contribuir a mitigar las presiones sobre los ecosistemas que van desde la decisión de los países que conforman la macroregión hasta la formulación de políticas que favorezcan la racionalización del uso de la tierra.

## Palabras clave:

Amazonia, sostenibilidad, políticas públicas, minería, recursos hídricos, uso de la tierra, macroregión.

## ABSTRACT

The Amazon is not unaware of the changes in economics and politics dynamics due to the fact of being considered, thanks to its biodiversity, a strategic region. This paper shows a view on the present moment of the region, the risks of climate change, and the pressure for resources that has been carried out despite of the efforts for taking this regions as a reserve. The armed conflict, urbanization, fumigation, and the advance of the agricultural frontier are topics seriously taken into account for the Amazon several years ago, and nowadays extensive plantations, mining and the demand on hydric resources of the region are added to the list. State's proposals don't meet to the needs of a region whose heterogeneity represents challenges to the public policies. Concerning this situation, several alternatives to mitigate the pressure on the ecosystems, from decision making of the countries that are part of the macro-region to the formulation of policies for the rationalization on the uses of the land, are presented.

## Keywords:

Amazon, sustainability, public policies, mining, hydric resources, uses of the land, macro-region.

<sup>1</sup> Profesor de la Universidad Externado de Colombia, Especialización en Estudios del Territorio

## INTRODUCCIÓN

Desde finales de la pasada década vienen ocurriendo una serie de hechos que por su proximidad se han hecho convergentes; parece producirse una aceleración de procesos económicos y políticos, que se suceden con el telón de fondo de las variaciones climáticas. Podríamos pensar en un proceso de *compresión*, como lo denominara David Harvey, en el que hechos distanciados en tiempos y espacios tienen lugar con mayor cercanía. La postguerra de 1945, dominada por la hegemonía económica, política, militar y cultural de los Estados Unidos y desplegada durante los “gloriosos treinta años” dio luego lugar a su decadencia y en rápida sucesión se impuso el neoliberalismo, reglamentado por el *consenso* de Washington, dentro del cual ocurrieron las “guerras del terrorismo” con las que el eje de la OTAN destruyó a varias naciones, la rápida sucesión de las crisis financieras, la de las hipotecas y la alimentaria, tal vez la más grave de ellas, procesos todos cubiertos por los efectos del cambio climático.

En estos marcos se han sucedido hechos que han afectado de una u otra forma a la totalidad de las naciones. Gracias a su instrumental técnico-económico, militar y comunicativo, la expansión global del capitalismo ha puesto a su disposición los recursos naturales del mundo, sus espacios como parte de ellos, y en especial, a la humanidad. La tarea no ha sido fácil en la medida en que a los designios de los poderes dominantes se han opuesto sectores sociales de los países subordinados y naciones enteras lo cual les han marcado límites en medio de grandes conflictos.

En nuestra América vivimos un auge de estas tensiones. Colombia se ha convertido en uno de los escenarios de confrontación y su espacio amazónico es particularmente destacado en estas dinámicas como intentaremos expresarlo en estas líneas. Nos ocuparemos inicialmente de algunos de los temas que deben atraer la atención del país en torno a la región, de ciertas características compartidas por los países que contienen porciones de la Amazonia, de los propósitos del desarrollo hacia la región y de los proyectos en marcha como expresión de intereses de distinto alcance hacia la región.

Al estudiar las dinámicas que hoy se manifiestan en la macroregión adquieren sentido especial las

reflexiones del historiador Fernand Braudel (1977), pionero de la comprensión estructural de la historia en torno a los grandes desarrollos de las sociedades. A propósito de la revolución industrial anotaba cómo su consolidación había sido el resultado de procesos tanto internos como externos de las naciones en las que se configuró y que fue necesario tanto el concurso de las fuerzas sociales internas como de las externas para asegurar su desarrollo. Siguiendo su reflexión estas notas proponen unas líneas generales de análisis sustentadas en esa perspectiva y encaminadas a explicar los procesos que se desarrollan actualmente en la Amazonia en su conjunto, considerando algunos de los elementos articuladores de la región, las fuerzas y propósitos que actúan en el interior de los países que la componen así como las interacciones que se plantean desde el exterior de los mismos.

## PRESENTE DE LA AMAZONIA

El espacio amazónico cuenta con reconocidos recursos del patrimonio natural y de la historia humana, los cuales han sido objeto de interés y rapiña tanto por parte de los países “centrales” como de las naciones que la componen. Si bien la transformación de sus ecosistemas tiene una trayectoria milenaria, su incorporación a la expansión de occidente desde finales del siglo XV profundiza las presiones sobre estos patrimonios. Las diferentes historias de la transformación de las colonias en estados formalmente independientes proporcionaron condiciones diversas a la apropiación de estos espacios y han definido nuevos tipos de relaciones con los ámbitos externos.

Un reciente trabajo de CEPAL y de la Fundación Patrimonio Natural (2013) advierte los riesgos severos que se proyectan sobre la sostenibilidad de la región como resultado de la convergencia de las variaciones climáticas recientes, que han generado sequías cada vez más frecuentes con la cada vez más intensa intervención humana, la cual se ha traducido en una extendida transformación, que se extiende sobre cerca de 93 millones de hectáreas, el 15% de la cuenca.

Factores centrales de estos procesos son las continuas y crecientes presiones internacionales sobre sus recursos, buena parte de ellos no renovables y

el incremento de los asentamientos humanos con una marcada tendencia hacia su urbanización, la cual intensifica las presiones sobre sus ecosistemas<sup>2</sup>. Han sido procesos de poblamiento que en sus distintas etapas, modalidades e intensidades han estado moldeados por la diversidad de la configuración físico-geográfica de la Amazonia, la cual es necesario tener en cuenta para comprender estos procesos y que contrasta con una visión de la Amazonia como un espacio homogéneo, suposición muy alejada de la realidad.

Partiendo de una aproximación a la Amazonia como un espacio heterogéneo y examinándola a partir del oriente de las vertientes andinas, se destaca la configuración del *pedemonte*, como un rasgo estructural compartido con Bolivia, Perú y Ecuador. Esta franja constituye un componente estratégico para la dinámica de los sistemas hídricos que alimentan la diversidad ecosistémica de la región en su conjunto. La confluencia en este espacio de las formaciones andinas con los bosques húmedos tropicales favorece la circulación de la evapotranspiración sobre la Amazonia central, alimentando sistemas fluviales (corrientes y várzeas) que enriquecen la biodiversidad de la macro región y anudan sus interdependencias.

Como resultado de estas interdependencias, las deforestaciones y cambios en las cubiertas vegetales en el piedemonte, en los lomeríos y planicies afectan los ciclos pluviales y aceleran la degradación de los suelos en las vertientes y en las riveras. En la historia de la ocupación de la Amazonia producida a partir de la conquista esta franja fue la receptora de las primeras incursiones colonizadoras, convirtiéndose en punto de apoyo para los procesos posteriores de exploración, conquista y explotación.

Estas características físico-geográficas e históricas habrían de incidir en la densificación de los asentamientos humanos y en la ampliación de las actividades antrópicas, en particular la ganadería y la minería, las cuales han incidido en la degradación y contaminación de las aguas y los suelos y en pérdidas de la biodiversidad (Gutiérrez, Acosta & Salazar 2004).

<sup>2</sup> F. Gutiérrez, L.E. Acosta, C.A. Salazar, *Perfiles urbanos en la Amazonia colombiana*, Instituto Sinchi, Bogotá, 2004, p. 91, citado por Oscar Arcila, *La Amazonia colombiana urbanizada. Un análisis de sus asentamientos humanos*, Instituto Sinchi, Bogotá, 2011

Al extender esta mirada hacia el suroriente de la región, la que había sido considerada como “Amazonia no intervenida”, es necesario tener en cuenta que nuestro país, al igual que las demás naciones que concurren en la macroregión le ha asignado un contradictorio carácter de *reserva*, concebido en muy amplio sentido: sobre ella proyecta el manejo de expectativas sobre sus recursos naturales al tiempo que le dispensa el tratamiento de espacio de amortiguación de tensiones generadas en el interior del país.

No obstante, las nuevas demandas de la economía mundial por recursos disponibles en la región como son el agua, la biodiversidad y ciertos minerales, así como las posibilidades de obtención de otros bienes como son las materias primas para la obtención de agrocombustibles, han elevado su valoración; a fin de facilitar el acceso a los mismos se han establecido condiciones comerciales, estímulos y mayores libertades para las actividades extractivas y productivas de riesgo ambiental todo lo cual, en medio del cambio climático, incrementa los riesgos para su sostenibilidad.

Estas circunstancias han de ser comprendidas entonces a la luz de las modificaciones ocurridas en los entornos externos pero también de las tendencias preexistentes, particularmente en el país.

## LA AMAZONIA EN LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO DEL PAÍS

En nuestro caso, al igual que en el de los vecinos amazónicos, la construcción territorial del Estado en esa región ha resultado mediada por la capacidad de captación de recursos fiscales derivados de los ciclos económicos; de alguna manera esta construcción cuenta con recursos, infraestructuras y capacidades institucionales más reducidas que las del resto de estas naciones. Todo ello ha hecho percibir y tratar a la Amazonia como un espacio marginal, valorado en función de recursos que se aprovechan con inversiones mínimas y de su carácter como “zona de amortiguamiento” de las estructuras económicas y políticas generadas en el interior de la nación.



La menor atención del Estado hacia las regiones marginalizadas ha tenido como resultado la acumulación de dificultades para la gobernabilidad y sensibles limitaciones en el conocimiento de sus características físicas, biológicas, culturales y políticas, lo cual afecta de manera sostenida, la configuración de mayores equilibrios con el conjunto de la nación y le ha generado vulnerabilidades en sus relaciones fronterizas. Las áreas marginalizadas del país, de escasos atractivos para la inversión (“desarrollo”) por dificultades de acceso o por sus condiciones ecológicas (desiertos, bosque húmedo tropical) complementa su oferta de recursos aprovechables mediante actividades extractivas (minería, tala, recolección, cacería, pesca) con una función de amortiguación a través de la cual recibe “excedentes” de población del interior del país.

En cuanto a las actividades extractivas, la rentabilidad derivada de la relación entre la disponibilidad efectiva de los recursos y los costos de las tecnologías disponibles no parecería hasta ahora, justificar para los interesados inversiones que generen una mayor capacidad instalada (infraestructuras). Desde

la perspectiva de la función de amortiguación estas áreas son funcionales a las “condiciones de desarrollo” (incluyendo estructuras de propiedad, acceso a servicios y dotaciones) existentes en el interior del país y a su gradual ampliación.

Las dinámicas de generación de empleo e ingresos en los marcos de las políticas laborales (régimen de acumulación) solamente han provisto niveles de ocupación para una proporción de la población, desplazando a la restante hacia la informalidad y eventualmente hacia los márgenes espaciales del sistema económico constituidos en las “áreas de frontera”, como es el caso de la Amazonia.

En este balance es necesario tener en cuenta también los efectos diferenciados de las políticas nacionales, en particular las referidas al acceso y el uso de la tierra. Vale señalar que en todos los casos de los países que comparten la Amazonia, sus porciones de la macroregión han sido consideradas como espacio para las colonizaciones establecidas para asegurar la intangibilidad de la estructura de la propiedad agraria en el interior de los países.

La percepción de la región como espacio marginal ha sufrido modificaciones como resultado de cambios en las condiciones externas y también internas, asociados a la ampliación de demandas resultantes del crecimiento de la población. Una expresión de estos cambios es el régimen político administrativo introducido en la reforma constitucional de 1991, expresado en la departamentalización de las antiguas intendencias y comisarías, en la paulatina y accidentada municipalización de sus núcleos poblados, la asignación de responsabilidades y recursos a las entidades territoriales y el establecimiento de modalidades de administración territorial como resguardos y áreas protegidas.

Las fuerzas que han inducido algunos de estos cambios han generado nuevas presiones sobre los recursos del espacio amazónico, expresadas en la ampliación de las áreas intervenidas y la profundización de estas intervenciones, procesos de deforestación y ganaderización, intensificación de actividades extractivas como la pesca y la minería y el establecimiento de los cultivos de uso ilícito —todas ellas con efectos adversos—.

Este último proceso, derivado de su marginalización, se ha traducido en un factor adicional de riesgo para la sociedad y para sus espacios. La reducida magnitud de las actividades productivas de la región amplía el tamaño relativo de la economía ilegal, la cual muestra desarrollos particularizados por subregiones, relacionados con la tecnificación de la producción: se trata de diferencias en productividad derivadas de la incorporación de nuevas variedades y prácticas del cultivo, como lo señalan los informes de la UNODC (2009). Dentro de estos cambios se advierte una disminución de la superficie cultivada total, una mayor dispersión, el acercamiento a los centros poblados, al tiempo que ocurre la estabilización de los volúmenes exportados<sup>3</sup>. Con respecto al tema del narcotráfico y las acciones dirigidas a su control también es importante tener en cuenta que las fumigaciones aéreas sobre los cultivos de hoja de coca han sido otro factor de desplazamiento forzado de la población, como lo registran los informes de la ACNUR.

<sup>3</sup> *Ibidem*; consultar igualmente Ricardo Rocha G., *Las Nuevas Dimensiones del Narcotráfico en Colombia*, UNODC, Bogotá, 2011

## TENDENCIAS “CENTRÍFUGAS” DE LA AMAZONIA COLOMBIANA

El norte y el occidente de la Amazonia colombiana corresponden parcialmente a lo que en algunos análisis fuera denominada la “Amazonia intervenida”. Configuran el área los antiguos frentes de colonización que descendieron desde el Meta hacia el suroccidente del Guaviare, desplazándose por las rutas de la cauchería, que confluían en Calamar, antigua capital del Vaupés, así como hacia el oriente, en dirección a Mitú. El piedemonte del Meta (sur de Uribe y la Serranía de La Macarena en marcaron desplazamientos de colonizaciones hacia el piedemonte caqueteño (San Vicente del Caguán), hacia Cartagena del Chairá, medio y bajo Caquetá y la cuenca media del río Putumayo, siguiendo la antigua ruta de los cauces fluviales.

Los desarrollos recientes del conflicto armado, incluyendo las fumigaciones sobre cultivos de coca y pancoger de los colonos, han producido desplazamientos de retorno de poblaciones locales hacia las capitales del Guaviare, Caquetá y Meta en un proceso de “urbanización”<sup>4</sup>, pero también hacia el oriente, (Vaupés, Apaporis) generando la apertura de nuevos frentes de colonización, así como también aportes de poblaciones locales a la oferta de mano de obra para los desarrollos mineros y agrícolas en el Guainía, el Meta y el Vichada (proyectos agrícolas de la altillanura).

De esta manera, las dinámicas actuales de las transformaciones de la Amazonia colombiana están siendo impulsadas entonces por desarrollos agrícolas y mineros en sus bordes y en su interior, así como por el conflicto armado y el narcotráfico, todo lo cual genera nuevos asentamientos y densifican los existentes. El sentido de estas presiones se proyecta hacia el sur y el oriente de la región (cuenca media y baja de los ríos Caquetá y Putumayo, bajo cauce del Inírida). Estas presiones sobre el centro y sur de la Amazonia van conduciendo entonces a la ampliación y densificación de la frontera hacia los bordes de las que están ejerciendo los desarrollos empresariales del Brasil, los cuales comprenden proyectos agroindustriales y de infraestructura, fundamentalmente los abarcados por la Iniciativa para la Integración de

<sup>4</sup> Ver Oscar Arcila N., obra citada, p. 101

la Infraestructura Regional Suramericana, IIRSA a la cual se hará referencia más adelante.

Si bien la Amazonia expresa desde sus particularidades las dinámicas demográficas del país<sup>5</sup>, recibe los flujos de inversión con una institucionalidad más débil, por lo cual la llegada de estos capitales genera impactos diferentes, más fuertes en la medida en que la sociedad es más vulnerable. En efecto, la dinámica de poblamiento de la Amazonia replica las dinámicas nacionales pero ello ocurre dentro de una institucionalidad más débil: según el PND, la calificación de las capacidades institucionales de los departamentos de Guaviare, Guainía y Amazonas figura con menos de 50 puntos, ante un máximo de 100.

La ubicación de la Amazonia dentro de la jerarquización territorial del país como espacio marginal se ha traducido en la presencia irregular del estado, inequidades en la asignación de dotaciones presupuestales y desequilibrios en la participación en el reparto de las condiciones del desarrollo, en particular en el acceso a los servicios y oportunidades de bienestar. Como se ha señalado, estas condiciones de exclusión han facilitado la explotación ilegal del patrimonio natural, las articulaciones con los circuitos internacionales del narcotráfico y el surgimiento de poderes armados ilegales, todo lo cual profundiza la pérdida de legitimidad del estado y del ordenamiento social en general, haciendo particularmente vulnerables las fronteras del país.

La asimetría de las relaciones interregionales descarga las tensiones de los espacios con un mayor desarrollo relativo en las más débiles. Así ocurre con los flujos de población “excedente” o algunas actividades productivas/extractivas sujetas a menores controles fiscales, laborales y ambientales. Este efecto se advierte en la apropiación de la tierra, relación en la cual se han generado elevados niveles de concentración en algunos de los departamentos de la región (Guaviare, Caquetá), usos inapropiados del

<sup>5</sup> “El anillo de poblamiento de la Amazonia colombiana es la continuación del sistema urbano periférico nacional en el sur del país, fenómeno que se explica por la construcción social del territorio (se trata de) un área de poblamiento continuo, organizado en jerarquías de ciudades y pueblos, con una red de comunicaciones que integra el conjunto y cuya economía se basa en la producción de mercancías. El anillo de poblamiento abarca ciudades, pueblos, áreas de colonización y comunidades indígenas”, F. Gutiérrez, L.E. Acosta, C.A. Salazar, obra citada, p. 91, citado por Oscar Arcila, obra citada, p.

suelo, con ganaderías extensivas y procesos de degradación de otros patrimonios ambientales como es el caso de los bosques.

## **NUEVAS TENSIONES EN LA REGIÓN: GEOPOLÍTICA DE LAS AGRICULTURAS DE PLANTACIÓN, LA MINERÍA Y LOS RECURSOS HÍDRICOS**

A principios de esta década comenzó a ser conocida y estudiada la tendencia hacia el acaparamiento mundial de tierras (Borrás & Franco 2010) por países y conglomerados de capital con miras en la producción de bienes como agrocombustibles, forrajes y alimentos para la exportación e incluso con propósitos especulativos. Esta tendencia genera nocivos y variados efectos en los países en los que se presenta: además de impulsar la concentración de la propiedad agraria, sustrae tierras para la producción de alimentos en los países en donde se implanta, genera impactos ambientales derivados de la implantación de monocultivos como son la destrucción de biodiversidad y la erosión de los recursos genéticos, la compactación de suelos por el uso de maquinaria pesada, y la contaminación de la atmósfera, suelos y aguas por la aplicación de pesticidas.

Colombia ingresó recientemente en esta tendencia, como lo han documentado varios investigadores, destacando cómo han intervenido en el proceso inversionistas privados y altos funcionarios del Estado como intermediarios de las adquisiciones de tierras por corporaciones transnacionales como Cargill y Poligrow (2013). Como lo han denunciado algunos parlamentarios, estos intermediarios adquirieron los predios por valores de entre 10 y 12 millones de pesos para venderlos al cabo de pocos meses por más de 3 mil millones de pesos con los efectos que estas transacciones tendrían en los precios de la tierra.

La configuración de este “modelo” de desarrollo agrario, se ha expresado con claridad en el municipio de Puerto Gaitán, Meta. En este municipio ocurrió la convergencia de la apropiación de tierras mediante la acción de paramilitares y funcionarios públicos al servicio de intereses terratenientes

tradicionales con empresas transnacionales vinculadas a la extracción de hidrocarburos y plantaciones del tipo ya mencionado. El afianzamiento creciente de este sistema, planteado por el gobierno dentro de sus estrategias de desarrollo, ha generado la destrucción de comunidades indígenas y el desplazamiento de campesinos hacia los relictos de bosques de galería en el entorno de los “caños” y los bordes amazónicos colindantes hacia el sur.

Por otra parte, el estudio de CEPAL/Patrimonio Natural anteriormente citado registra los centros de interés de proyectos mineros en distintos puntos de la Amazonia, igualmente comprendidos dentro de la estrategia de desarrollo del gobierno y que se agregan a las perspectivas de intervención de mayor calado, inscritas en la geopolítica regional. Estas perspectivas corresponden a las nuevas correlaciones internacionales de fuerzas ya mencionadas, en las cuales se expresan la decadencia de la hegemonía norteamericana y en contraposición, el ascenso de Brasil como potencia regional (Zibeche 2012). En este marco se destacan varios componentes que han de ser tenidos en consideración.

En primer lugar es necesario tener en cuenta que la Amazonia en su conjunto ha sido considerada por los Estados Unidos como un área de interés estratégico, tal como lo revelaron las preocupaciones de esa nación durante la Segunda Guerra Mundial en torno a la provisión de caucho natural. Esta motivación primordial de las exploraciones del botánico Richard Evans Schultes en la región (Davis 2001) tendría desarrollo ante las expectativas sobre los recursos hídricos del planeta y la concurrencia de nuevas fuerzas en el escenario mundial que pondrían en riesgo a la hegemonía norteamericana.

Dado el significado de la Amazonia como la principal reserva hídrica del planeta su control explica los despliegues militares de los Estados Unidos en torno a la región, la cual ha llegado a convertirse en campo eventual de la confrontación entre ese país y el Brasil como potencia emergente. En este país se ha generado una tendencia en las exploraciones de recursos minerales, asentamientos y construcción de infraestructura que responde a su expansión hacia la Amazonia y, con mayores alcances hacia el Pacífico, como ámbito de intercambio pero también de competencia con China. Estas expectativas proyectan

presiones sobre la cuenca del Putumayo y se entrelazan con las inversiones en proyectos agroindustriales en la altillanura. Ante estas tendencias no puede menos de causar preocupación el débil posicionamiento de Colombia en su espacio amazónico.

## BRASIL Y LA AMAZONIA

En estas perspectivas se inscriben las dinámicas de expansión y ampliación de frontera agrícola que imprime Brasil como nación, tanto dentro de su propio territorio como al exterior del mismo, aspectos que se pueden diferenciar pero no desligar uno de otro. En efecto, la aproximación histórica del Brasil ante los espacios geográficos, la amplitud de su control territorial sobre la Amazonia, que corresponde al 68% del total y su significado económico y político para el poder de la nación concurren en el posicionamiento mundial de este país como fuerza dominante en la región.

En el proceso de formación de la nación y en el marco de estos factores se ha generado un sistema político y económico en el cual los intereses de un conglomerado de empresas de capital fundamentalmente nacional entran en convergencia con las orientaciones estratégicas del estado y sus decisiones en términos de política de relaciones internacionales e inversiones en el exterior, políticas de financiación, alianzas políticas y formación de cuadros dirigentes<sup>6</sup>.

En términos de su proyección hacia la macroregión, los intereses de ese país en torno a las agroindustrias y la explotación de recursos naturales corresponden en lo fundamental al desarrollo de materias primas para la obtención de agrocombustibles, la generación de energía, la industria de hidrocarburos y otros minerales. Estos intereses se proyectan en las perspectivas del afianzamiento de modelos de desarrollo agrícola, pecuario y agroindustrial, sustentado en gran medida en las investigaciones de la Empresa Brasileira de Investigaciones Agrarias (EMBRAPA).

La dinámica de estas iniciativas se apoya, entre otros componentes, en la apertura de vías así como en migraciones y asentamientos de población de otras regiones del Brasil, lo cual necesariamente incide en

<sup>6</sup> Ver ZIBECHI, obra citada

la ampliación de la frontera hacia el sur (Uruguay, Paraguay), el este (Bolivia, Perú) y el norte del país (Colombia). Dentro de esta perspectiva conviene tener en cuenta el peso creciente de esa nación en las dinámicas económicas y políticas de la región, en el marco del sostenido debilitamiento de la influencia de los Estados Unidos.

Dentro de las primeras se cuenta la proyección hacia el Pacífico y la IIRSA, nacida en el marco del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), actualmente en receso pero cuyos proyectos de libre comercio entre los países de la región continúan su desarrollo. Como lo advierte Flórez, la Iniciativa responde de manera destacada a intereses brasileños convocados por el acceso al Pacífico a empresas brasileñas, especialmente las dedicadas a la agroindustria y “la exportación de recursos naturales hacia los grandes compradores asiáticos” (Flórez 2007), análisis que converge con el adelantado por Raúl Zibechi (2012).

## RETOS PARA UNA POLÍTICA AGRARIA

En la propuesta de desarrollo del gobierno en curso destacan dos orientaciones que inciden directamente en las perspectivas de la Amazonia: de una parte, los propósitos en el sector de la minería, ya mencionados y de otra los referidos a la agricultura, específicamente a sus dos componentes, el empresarial y el campesino. La atención proporcionada a los “cultivos promisorios”, fundamentalmente dirigidos a la exportación se complementa con la apertura a la incorporación de las unidades agrícolas familiares a contratos con proyectos empresariales.

Esta iniciativa parte de la apreciación reiterada en la ley del plan de desarrollo, en su propuesta técnica y en sus desarrollos legislativos según la cual las economías campesinas solamente pueden ser viables si toman la ruta de la “empresarización”, en particular por la vía de las “alianzas productivas”. Esta opción, como lo evidencian distintas experiencias, entre ellas la evaluación de los proyectos con palma aceitera realizada por FEDEPALMA (2009) o los casos del Magdalena Medio, no resulta afortunada para los pequeños productores y concluye generalmente

en el su desalojo y conversión en asalariados dentro de las desfavorables condiciones laborales vigentes, tanto en el campo como en las ciudades.

Esta perspectiva se añade a los riesgos planteados por la expansión de la gran minería sobre áreas de indiscutible importancia para la agricultura como son las fuentes hídricas de las cordilleras y las áreas de ladera en donde actualmente están asentados la mayor parte de la agricultura campesina y sus mercados urbanos. Lo anterior se hace aún más amenazante para la pequeña y mediana agricultura al considerar la perspectiva de desarrollo de los proyectos en la altillanura, previstos en beneficio de grandes empresas ahora atendidas con la posibilidad de titulaciones que exceden los límites de UAF establecidos en la legislación anterior.

De esta manera, los espacios de relocalización de los campesinos desalojados de sus áreas tradicionales por los procesos expuestos continuarán correspondiendo a la “reserva” de los bosques húmedos de la Amazonia, en particular; sin embargo, ahora se encuentran cercados por la gran agricultura del piedemonte y la altillanura, al tiempo que están siendo amenazados por explotaciones mineras en su interior.

Estas perspectivas para la agricultura campesina y por extensión, para sus espacios históricos de refugio en la Amazonia no parecen mejorar con las disposiciones establecidas tanto en la Ley 1448 de 2011 (ley de víctimas) (2011), como en las varias versiones del proyecto de ley de desarrollo rural. Dentro de los procedimientos para la restitución de las tierras a las personas desplazadas contemplan la protección y legalización de la usurpación de las tierras a través del establecimiento de la figura del “derecho real de superficie” (artículo 284 del proyecto de ley de desarrollo rural) y de los contratos para el uso de las tierras objeto de desplazamiento, alegando buena fe por parte de quienes ocuparon los predios con posterioridad al desplazamiento (artículo 99 de la ley 1448). La compensación para los desplazados está prevista en la forma de pagos por el arrendamiento de sus predios según tasación establecida dentro de los mecanismos previstos para la “restitución”.

Como puede concluirse todas estas medidas, de una u otra forma legalizan el despojo y desalojo de las comunidades y los productores individuales, dejando como alternativas el limitado empleo generado por los nuevos establecimientos productivos agrícolas o mineros, el precario mercado laboral urbano y, por último las colonizaciones, con las conocidos riesgos para la calidad de vida de estas poblaciones, la sostenibilidad de los ecosistemas boscosos y la estabilidad de las actividades ilegales en general.

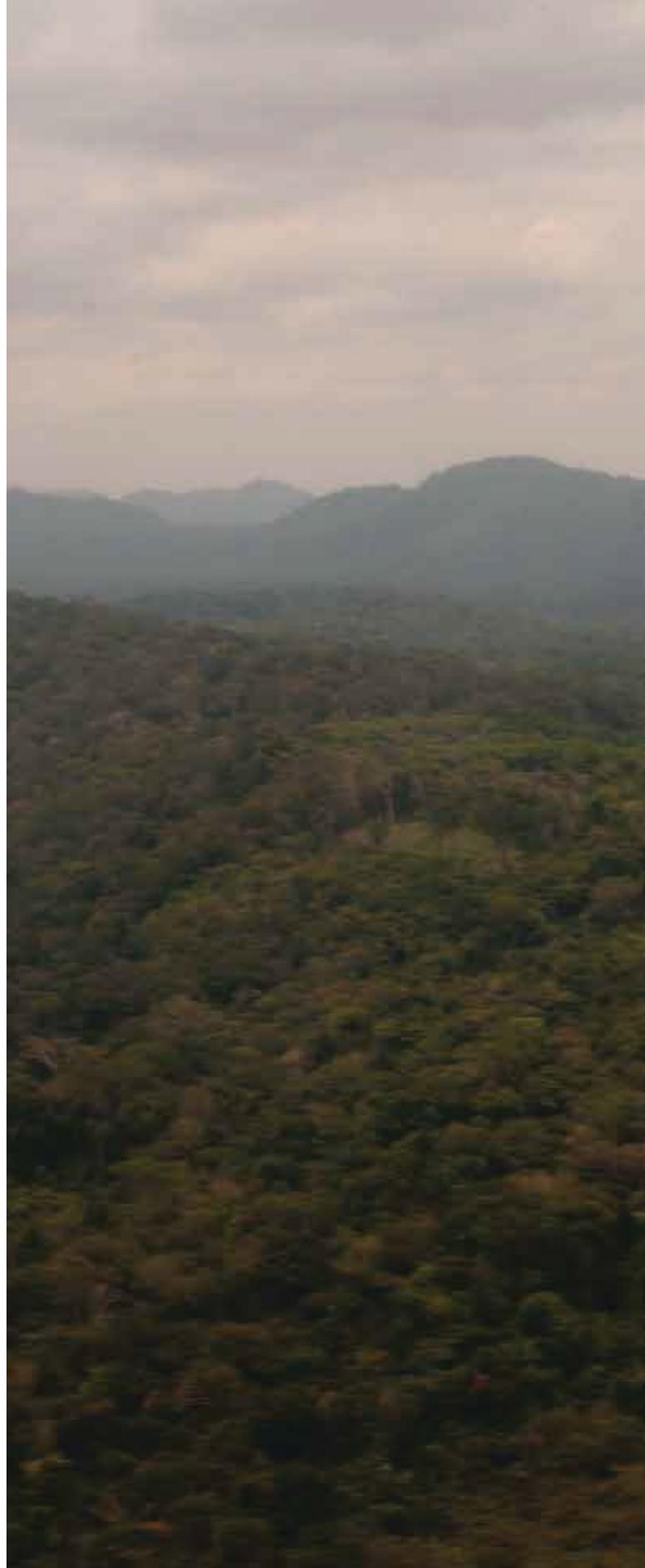
## **ALTERNATIVAS ANTE LAS PRESIONES SOBRE LOS ECOSISTEMAS AMAZÓNICOS<sup>7</sup>**

La construcción de iniciativas que apunten a un tratamiento sostenible de la Amazonia debe tener en cuenta entonces, los ámbitos internacionales en donde se toman decisiones estratégicas sobre la macroregión pero también los nacionales que inciden en ella, así como los regionales. La dimensión de las presiones sobre la región amazónica, que no se limitan a la porción colombiana, la configuran de manera preponderante, intereses internacionales en torno a los recursos de la región y en ellos existen menores márgenes de intervención; la acción frente a los mismos corresponderá a las gestiones que adelante Colombia ante ellos en articulación con los demás países del espacio continental.

Pero también inciden en estas presiones los componentes estructurales de la formación nacional. En ella actúan las prioridades fijadas por los sectores dominantes en el desarrollo económico, las cuales han favorecido inversiones de altas rentabilidades relativas pero que no conducen a un aprovechamiento intensivo del espacio ni a la incorporación productiva de la población en los marcos de la economía.

Estas prioridades se han apoyado en formas excluyentes de control de la tierra y del capital y en la preservación de relaciones laborales que limitan la incorporación de amplios sectores sociales a condiciones de empleo adecuadas a la preservación de niveles regulares de calidad de vida. Como resultados

<sup>7</sup> Para elaborar estas consideraciones me apoyo parcialmente en el estudio realizado para la Fundación Friedrich Ebert (FESCOL) *Propuesta para una política de asentamientos y reordenamiento territorial*, Bogotá, 2008



ocurren la persistencia de la ilegalidad y la ocupación de espacios marginalizados en condiciones que generan el deterioro de la calidad de vida de los ocupantes y la sostenibilidad de esos espacios, todo lo cual a su vez converge en el surgimiento de condiciones que ponen en jaque el modelo social, económico y político vigente.

Ante estas circunstancias y de alguna manera se abrió paso en la Carta política el reconocimiento a la creciente demanda de las comunidades por ampliar sus campos de decisiones en la gestión del Estado, del territorio y del patrimonio ambiental, lo cual ha ido relegando al pasado la pretensión de “ordenar la casa desde arriba”, de imponer un ordenamiento del espacio nacional desde la cúpula del Estado central, pretensión que demostró con creces su plena inoperancia. No obstante, el propósito central de la sociedad en su conjunto, de alcanzar un desarrollo sostenible en términos ambientales, económicos y políticos, solamente podrá ser viable con una gestión participativa pero también técnicamente orientada.

Como alternativa a las orientaciones para el desarrollo examinadas, sería conveniente considerar políticas dirigidas hacia el fortalecimiento de la organización de la producción de los bienes agrícolas básicos en el *interior de la frontera agrícola*, en espacios aledaños a los centros de consumo, propiciando y afianzando el asentamiento y estabilización de pequeños y medianos productores en esos espacios. Con ello se abrirían perspectivas de agregación de valor *en finca* y *en localidad* y por tanto, de generación de empleo, encadenamientos que facilitan la descongestión de las grandes ciudades y la configuración de nuevos patrones de asentamiento en beneficio de la revaloración económica, social y política de la vida rural.

Estas políticas podrían proporcionar y facilitar apoyos para el acceso a servicios y mercados y tendrían como efectos disminuir la presión sobre las zonas de riesgo y las que deben ser objeto de recuperación así como modificar los patrones de uso extensivo para privilegiar aprovechamientos intensivos y sostenibles.

En este aspecto es indispensable considerar la estructura de la distribución de la tierra, dadas sus implicaciones económicas y políticas. No debe olvidarse que un régimen de propiedad como el existente

en Colombia, caracterizado por su tendencia creciente hacia la concentración, genera rentas de monopolio que incrementan los costos de la producción, restándole posibilidades para competir en los mercados internacionales.

Como lo señala Hans Binswanger (1994), entre otros autores, la tendencia hacia la concentración se explica por razones políticas, más que económicas, referidas al control del poder. Esta afirmación se hace particularmente evidente en Colombia, en donde el poder político se encuentra estrechamente ligado al control de la propiedad territorial y en donde la concentración de la propiedad mantiene cercanos vínculos con el “lavado” de activos.

Algunos defensores de la concentración de la propiedad argumentan que la propiedad de la tierra ya no es importante y que lo determinante es la tecnología, dado que, según opiniones, nos encontramos en una “sociedad del conocimiento”. No se discute la importancia de la tecnología para incrementar la productividad. Lo que es inaceptable es la concentración de la propiedad, con sus efectos políticos, sociales, ambientales y productivos, más aún cuando se logra a través de la violencia y cuando los incrementos de la producción y la productividad pueden lograrse con la tecnología. Con mayores razones cuando se pretende el monopolio de la propiedad para legalizar capitales adquiridos a través del narcotráfico y otras actividades ilícitas que quitan viabilidad a la nación.

En esta medida adquiere amplio sentido la racionalización de la propiedad y uso de la tierra mediante medidas fiscales que graven el uso inadecuado de las tierras y la sanción efectiva a la apropiación indebida de las mismas, todas ellas desarrolladas dentro del propósito estratégico de un ordenamiento ambiental territorial guiado por la utilización y ocupación de los suelos según sus vocaciones, que al mismo tiempo regule las presiones sobre los ecosistemas más vulnerable como los que componen buena parte de la Amazonia.

Dentro de este marco y con las herramientas ambientales y fiscales que permitan racionalizar la ocupación, distribución y uso de la tierra procedería la reorganización de los espacios para la producción

agrícola, pecuaria y forestal, incentivando según las regiones, el desarrollo de las formas más adecuadas de organización productiva, en términos sociales, técnicos y económicos. En cada una de las regiones y subregiones agrarias, de acuerdo con su tradición y potencial productivo se incentivaría y apoyaría el tipo de sistemas productivos más adecuado (plantaciones, asociaciones de pequeños y medianos productores, etc., articulaciones agroindustriales, etc.) para la producción de los bienes destinados ya al mercado interno a mercados externos.

Estos procesos han de construirse desde ámbitos regionales articulados con los centros de consumo y producción de bienes manufacturados e implican la coexistencia y convivencia de heterogeneidades sociales y económicas con funciones diversas y complementarias en términos de la producción y la gestión social y política en general y, por tanto, la construcción de acuerdos internos y externos (13). Todos estos procesos tendrían como efectos estratégicos el fortalecimiento de las regiones, entre ellas y particularmente la Amazonia, la estabilización de sus comunidades y la legitimación y fortalecimiento del estado, como bases de la unidad nacional.

## **RECONVERSIÓN PRODUCTIVA DE SUELOS EN PRADERAS Y PROYECTOS SILVOPASTORILES**

Debido a sus condiciones ecológicas Colombia cuenta con una oferta importante de bosques naturales y maderas de alta y mediana calidad (aproximadamente 55 millones de hectáreas en el presente). La existencia de esta cobertura boscosa y el débil desarrollo institucional del país y, en particular en esta región, causante de la ausencia de controles efectivos sobre el manejo de estos recursos, ha permitido atender la demanda a través de la extracción prácticamente incontrolada.

Estas condiciones y la ausencia de una visión de mediano plazo en las inversiones agrícolas explican el bajo desarrollo de plantaciones forestales, todo lo cual ha generado tasas elevadas de deforestación en los bosques naturales del Pacífico y la Amazonia. A la presión de la demanda de maderas, incrementada por el crecimiento de la construcción de vivienda con

mayor incorporación de maderas de calidad se añaden otros factores que aceleran la deforestación. El primero de ellos es la ampliación de praderas y ganaderías extensivas como estrategia de control territorial y mecanismo para el lavado de activos; en el segundo, igualmente ligado al narcotráfico es el crecimiento de las superficies dedicadas al cultivo de hoja de coca.

Los retos planteados por la continuidad de las dinámicas y las políticas que han presionado las colonizaciones de distinto tipo de la Amazonia encuentran posibles respuestas en algunas propuestas de las comunidades campesinas y del gremio de la producción pecuaria. En el primer caso se encuentra la figura de las *Zonas de Reserva Campesina*, incorporada en la ley 160 de 1994 (1994), mediante la cual se estableció el sistema nacional de reforma agraria y presente en el proyecto de ley de desarrollo rural, ya mencionado y actualmente en trámite; un antecedente de esta figura son las “colonias agrícolas”, establecidas en el decreto 1110 de 1928.

Esta figura plantea un modelo autogestionario de asentamientos campesinos, cuya organización se hace interlocutora con el estado y otras instancias para el acceso a servicios técnicos y otras opciones como la comercialización de alimentos y otros bienes agrícolas. En el presente, a partir de las experiencias de un proyecto piloto financiado por el Banco Mundial se han establecido varias zonas de reserva campesina en distintos lugares del país y varias organizaciones campesinas solicitan la creación de nuevas reservas campesinas, algunas de ellas en los bordes de la Amazonia.

Vale señalar que uno de los componentes productivos que están desarrollando estas reservas es el establecimiento de proyectos silvopastoriles, práctica ampliamente documentada<sup>8</sup> y que ha estimulado el interés y su aplicación en diversas regiones del país.

<sup>8</sup> En términos generales, esta práctica ha consistido en la recuperación de áreas degradadas planas o de pendientes moderadas, mediante la siembra de especies forestales junto con especies forrajeras, generalmente rastreras; la distancia de siembra de los árboles es superior a la de las plantaciones exclusivamente forestales. Cumplido un nivel de crecimiento de los árboles se introduce el ganado, el cual se alimenta con el forraje establecido, beneficiándose del sombrío proyectado por los árboles lo cual le permite pastar durante mayor tiempo evitando la exposición directa al sol, con lo cual se disminuye el tiempo de levante y engorde y los suelos logran recuperarse gracias a los depósitos de heces y material vegetal. Ver portal Fundación CI-PAV. La Zona de Reserva Campesina del Valle del río Cimitarra ha desarrollado esta experiencia, referenciada en varias de sus publicaciones expuestas en el portal Prensa Rural.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bermúdez Liévano, A. Otra sospechosa compra de tierras en La Primavera. Consultado 10 oct. 2013. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/los-baldios-comprados-por-paraisos-fiscales-un-nuevo-chicharron-para-minagricultura-45101>
- Binswanger, H. *et al.* 1994 Power, Distortions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations, Washington, D.C. The World Bank, Worki Papers, 1164.
- Boisier, S. 1988. Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos”, OIKOS, número 3
- Borras, S. *et al.*, 2011. El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe visto desde una perspectiva internacional más amplia, Roma: FAO
- Borras, S, J. Franco. 2010. “La política de acaparamiento mundial de tierras. Replanteando las cuestiones de tierras, redefiniendo las resistencias” ICAS working Paper N°001, Amsterdam Transnational Institute
- Braudel, F. 1977. El tiempo del mundo, conferencias dictadas en la Universidad de Johns Hopkins, En: Braudel, F. 1997. La dinámica del capitalismo, Bogotá, Fondo de Cultura Económica
- CEPAL, Patrimonio Natural. 2013. Amazonia posible y sostenible, Bogotá, CEPAL y Patrimonio Natural
- COLOMBIA. Secretaría del Senado. 1994. Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
- COLOMBIA. Secretaría del Senado. Ley 1448 de 2011 Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.
- Davis, W. 2001. El Río. Exploraciones y descubrimientos en la selva amazónica, Bogotá, Banco de la República/El Áncora Editores
- FEDEPALMA/CECODES/USAID-MIDAS. 2009. Estudio de alianzas de palma africana a nivel nacional. Bogotá, Fedepalma.
- Flórez, M. 2007. Selva Abierta. Vía Pasto-Mocoa e hidrografía del Putumayo. Expresiones en Colombia de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Bogotá, BIC.
- Gutiérrez, F.; L.E. Acosta, C.A. Salazar, Perfiles urbanos en la Amazonia colombiana, Instituto Sinchi, Bogotá, 2004, p. 91, citado por Oscar Arcila, La Amazonia colombiana urbanizada. Un análisis de sus asentamientos humanos, Instituto Sinchi, Bogotá, 2011
- UNODC. 2009. Colombia: Monitoreo de cultivos de coca, Bogotá, UNDOC
- Zibechi, R. 2012. Brasil Potencia: Entre la integración regional y un nuevo imperialismo, Bogotá, Ediciones Desde Abajo.