

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DEL MEDIOAMBIENTE EN EL AMAZONAS
COLOMBIANO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2015

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DEL MEDIOAMBIENTE EN EL AMAZONAS
COLOMBIANO

MARIA ALEJANDRA GACHANCIPA PARGA
Trabajo de grado para optar por el título de politóloga

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO
ESTEBAN NINA BALTAZAR

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.

TABLA DE CONTENIDO		Pág.
INTRODUCCIÓN		5
CAPITULO 1. MARCO CONCEPTUAL		8
1.1 <u>Desarrollo sostenible y desarrollo territorial</u>		8
Desarrollo sostenible y desarrollo territorial		11
Instituciones gubernamentales		12
Desarrollo desde la perspectiva del pueblo indígena		12
1.2 <u>Etnodesarrollo</u>		13
Etnodesarrollo y recursos endógenos		14
Etnodesarrollo y postdesarrollo		15
Convenio 169 de la OIT		17
1.3 <u>Políticas Públicas</u>		17
Modelo de coaliciones promotoras de Paul Sabatier		19
Marco de construcción social de Helen Ingram		20
1.4 <u>Cooptación y poder</u>		21
<u>CAPITULO 2. Región Amazónica de Colombia</u>		23
<u>CAPITULO 3. Análisis e interpretación de resultados</u>		26
3.1 <u>Análisis de políticas públicas en la región Amazónica</u>		26
3.2 <u>Otras problemáticas de la cuenca del Amazonas</u>		29
3.3 <u>Análisis comparativo de los Planes de Desarrollo</u>		32
3.31 <u>Análisis de los Planes de Desarrollo del Municipio</u>		<u>32</u>
<u>de Leticia</u>		
3.3.2 <u>Análisis de los Planes de Desarrollo del Departamento de</u>		
<u>Amazonas</u>		33
3.4 <u>Análisis de entrevistas</u>		34
Percepción de la ciudadanía		36
Percepción de los entrevistados sobre entidades del nivel		
central		37
Percepción de GAIA-ONG sobre cada categoría		38

Percepción de la Secretaría de Agricultura, Medio Ambiente y productividad departamental	39
Percepción del Alcalde de Leticia y de la Secretaría de competitividad, Medio Ambiente y Turismo	41
Percepción de organismos próximos entrevistados	42
3.5 <u>Diagnóstico situacional a partir de las entrevistas</u>	43
<u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>	47
BIBLIOGRAFÍA	50
APÉNDICE	56

Introducción

El olvido, la marginalización, el aislamiento y la exclusión del Estado colombiano son prácticas a las que ha estado sujeto el departamento del Amazonas. Estas se reflejan en varios aspectos de los cuales el deterioro ambiental es el más considerable, debido entre otras razones, a la aplicación de un modelo desarrollista que no le da relevancia al aspecto ambiental y social, y que incluso no es aplicable dadas sus particularidades. A pesar de los estudios ambientales existentes (e.g., Rodríguez, 2012; Veyrunes, 2008), así como de los reclamos de la comunidad, el Estado no actúa ni define medidas conducentes a solucionar o mitigar los graves problemas ambientales de esta región. Por el contrario, se presentan choques conceptuales y de decisión entre las diferentes entidades que tienen competencias en este ámbito; consecuentemente, no existe una política pública ambiental coherente y necesaria para mitigar las amenazas presentes en esta zona estratégica, por cuanto priman más los intereses particulares que los generales.

Los problemas ambientales y sociales del Amazonas colombiano se deben, entre otros aspectos, a la débil presencia de Estado, la ineficaz gestión en el manejo de los recursos naturales, la ausencia de agendas sociales y regionales integradoras, la precariedad institucional, la discontinuidad de políticas encaminadas a dar solución a los problemas considerados como prioritarios y al choque de competencias interinstitucionales (e.g., Ministerio de Minas, Ministerio de Medioambiente, Servicio Geológico Colombiano y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía).

Estas competencias interinstitucionales están relacionadas con la protección, conservación, preservación y control ambiental, en especial, con la expedición de licencias para la explotación de recursos naturales, las cuales no solo generan más problemáticas, rompen con la autonomía regional y la descentralización y no

siguen la normatividad ambiental.

En este sentido, es necesario que se adopten políticas públicas encaminadas a detener y resolver el deterioro ambiental y a generar un desarrollo sostenible del departamento del Amazonas, toda vez que se trata de una zona con gran diversidad de flora y fauna endémica, considerada el pulmón del mundo por contar con uno de los sistemas fluviales más caudalosos del mundo, que da vida a una gran extensión de masa vegetal, y cumple una función relevante en la regulación de los niveles CO₂ y O₂ en la tierra (FAO, 1995). Estas medidas de regulación ambiental deben contar con la participación directa de los actores afectados, ya que son ellos quienes pueden aportar elementos fundamentales para la elaboración de un diagnóstico situacional, así como para la toma de decisiones de política pública. Adicionalmente, es importante considerar su presencia debido a que los efectos adversos al medioambiente en esta zona están afectando la calidad de vida de sus habitantes.

A partir de lo anterior se plantea la siguiente pregunta de investigación, ¿Cómo la Alcaldía y la Gobernación del Amazonas han contribuido al proyecto de desarrollo sostenible y al medioambiente de la región? La hipótesis que se formula es la siguiente: la gestión de las administraciones departamentales y municipales del Amazonas, en lo relacionado con el diseño e implementación de las políticas públicas ambientales (tendientes a la preservación, conservación, manejo adecuado y control del medioambiente), ha sido cooptada por actores privados, desencadenando grandes problemas socioambientales.

En correspondencia con la pregunta de investigación se formuló como objetivo general el siguiente: describir la necesidad de la intervención del Estado en el diseño de una política pública ambiental que haga parte de los Planes de Desarrollo del Amazonas, tienda a la preservación, el manejo, el control y el desarrollo sostenible de los recursos naturales de la región, y se derive de la participación de los diferentes estamentos de la sociedad civil. Adicionalmente, en esta investigación se pretendió:

1. Analizar el plan de desarrollo del departamento y del municipio de Leticia respecto a los programas y proyectos relacionados con el medioambiente.
2. Indagar si las decisiones interinstitucionales han sido adecuadas y/o contradictorias y si se encuentran influencias por actores externos. Así mismo, si la implementación de la normatividad existente se da en forma oportuna y de

acuerdo con las circunstancias.

3. Demostrar que los problemas ambientales y sociales han sido consecuencia de la débil presencia del Estado.

4. Proponer recomendaciones y diferentes alternativas a los problemas socioambientales de la región.

La problemática ambiental del Amazonas será analizada desde la ciencia política, haciendo uso de herramientas de análisis y de evaluación de políticas públicas. Se realizará una investigación cualitativa que consiste en la recolección, clasificación, organización, cuantificación y análisis de datos pertinentes para el análisis de caso.

Capítulo 1. Marco Conceptual

El marco conceptual estará compuesto por cuatro ejes temáticos que permiten entender la necesidad de generar cambios y transformaciones en el medioambiente, debido al deterioro ambiental propiciado por el modelo desarrollista. Este modelo debe ser analizado y modificado de forma que se contrarresten las amenazas presentes en la región del Amazonas.

De la misma manera, es necesario analizar el papel que juegan las instituciones gubernamentales en la restricción y el moldeamiento de los comportamientos humanos. En primer lugar, se profundizará acerca de los conceptos de *desarrollo sostenible* y *etnodesarrollo*, y posteriormente se interpretará el concepto de *políticas públicas* a partir de los marcos de coaliciones promotoras y de construcción social.

1.1 Desarrollo sostenible

El concepto de desarrollo sostenible es fundamental en esta investigación, debido a que implica un cambio en los lineamientos de las políticas ambientales a partir de un modelo que permita la integración de los factores sociales, ambientales y económicos, y mitigue las problemáticas que han sido consecuencia de un desarrollo netamente económico.

En los años setenta inicia una preocupación a nivel mundial por el direccionamiento que se da a la actividad humana en la tierra y por el modelo de desarrollo, el que principalmente se preocupa por mantener un crecimiento económico desmedido, no delimitado ni regulado, lo que causa un evidente deterioro del medioambiente y un gran derroche de recursos naturales (Fernández & Gutiérrez, 2013). Este progreso económico desenfrenado, centrado únicamente en generar un mercado competitivo e industrial, no contempló el posible desencadenamiento de una crisis social y ambiental por la destrucción de los recursos naturales.

A continuación se mencionan las principales fechas y debates que contribuyeron a la aparición y evolución del término desarrollo sostenible en la agenda internacional. En el año de 1972 inician las conferencias alusivas al cuidado del medioambiente. La primera fue la conferencia de Estocolmo de las Naciones Unidas sobre el medio humano, a partir de la cual se crearon organismos nacionales para el medioambiente, el programa de las Naciones Unidas para el medioambiente y 109 recomendaciones para la cooperación internacional ambiental (Weybrecht, 2013).

Para el año de 1987 se llevó a cabo la Comisión Mundial sobre el Medioambiente y el Desarrollo, en la cual se discutió la relevancia de orientar el progreso de las naciones hacia un desarrollo económico sostenible que garantizara la mitigación del daño y la preservación del medioambiente, así como el uso eficiente de los recursos. Posteriormente se realizaron múltiples convenciones entre las que se encuentran: la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna, la Convención sobre el Derecho del Mar y la primera reunión mundial que vinculó el medioambiente y los asentamientos humanos (Weybrecht, 2013).

Es a partir de los años noventa que la idea de desarrollo sostenible adquirió mayor reconocimiento por ser una propuesta holística y multidisciplinaria. Esta propuesta nace como una crítica al modelo económico predominante, que no tiene en cuenta factores ambientales y se alimenta de la sobreexplotación y la degradación de los recursos naturales. A partir de 1992, con la Cumbre de la Tierra (Rio do Janeiro, Brasil) el desarrollo sostenible se convirtió en el modelo socioeconómico a seguir por los países cuyas economías se basan en el uso de recursos no renovables. Como resultado de la cumbre se obtuvo:

- La agenda 21, un programa de gestión orientado al desarrollo sostenible cuyo fin era hacerle frente a las problemáticas ambientales.
- Una serie de convenios internacionales como la Declaración de Río, que definió los derechos y obligaciones de los Estados en cuanto a medioambiente y desarrollo (ONU, 1997) y la Declaración de los principios para la ordenación sostenible de los bosques sobre temas como el cambio climático, un compromiso por la conservación forestal y la reforestación, en donde los Estados pueden generar procesos de desarrollo en satisfacción de necesidades socioeconómicas pero deben establecer programas de conservación forestal y apuntar a la promoción de una política económica y social de sustitución (ONU,1997). A partir de esta fecha y hasta el año 2000 se llevaron a cabo varias

conferencias que trataron los diversos aspectos del desarrollo sostenible (Weybrecht, 2013).

En el año 2002 se dieron a conocer los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Una de sus ocho metas planteaba el desarrollo basado en la sostenibilidad. En este año también se llevó a cabo la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo, Sudáfrica, para tomar medidas, clarificar y ratificar metas y compromisos adquiridos en la agenda 21 y las del ODM (Weybrecht, 2013).

El concepto de desarrollo sostenible ha sido ampliamente debatido, por eso no hay unanimidad de criterios en su significado. Este suele variar de acuerdo con sus tres componentes: la economía, el medioambiente y la sociedad. Sin embargo, algunas definiciones son más aceptadas.

Por ejemplo, para el Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible “el desarrollo sostenible se enfoca en mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos en la tierra sin incrementar el uso de los recursos naturales más allá de la capacidad del medioambiente para suministrarlos indefinidamente” (Weybrecht, 2013, p.15). Esto significa que es necesario satisfacer las necesidades de los seres humanos bajo el uso adecuado de los recursos, ya que estos son finitos y la supervivencia del hombre en la tierra depende en gran parte de su suministro. Este buen manejo dependerá de una adecuada articulación entre la equidad social, el desarrollo económico y el cuidado del medioambiente, a través de un apropiado sistema de gobierno con transparencia, corresponsabilidad, cooperación y coordinación entre los actores e instituciones (Weybrecht, 2013).

De un adecuado modelo de desarrollo que garantice el cuidado del medioambiente y las condiciones sociales, dependerá la supervivencia del hombre en el planeta. En este sentido, el significado de desarrollo sostenible más usado a nivel internacional, es el propuesto por la ONU (informe de Brundtland, Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987), que plantea el desarrollo sostenible como: “desarrollo que permite satisfacer las necesidades de la presente generación, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas” (p.43.). Con esto se da a entender que las generaciones del

presente aún pueden decidir qué planeta van a entregar a las futuras generaciones para asegurar su supervivencia, bienestar social y calidad de vida. Por otro lado, como se expone en dicho informe, es necesario considerar al desarrollo desde una perspectiva holística y multidisciplinaria, en la cual se tengan en cuenta el desarrollo económico, el medioambiente, la cultura y la sociedad (Garza, 2007). Esto incluye una mirada amplia e inclusiva, que promueva la calidad de vida, los derechos fundamentales y el desarrollo económico, mediante actividades reguladas que permitan su crecimiento y a la vez garanticen la distribución del ingreso y la mitigación del impacto negativo al medioambiente.

Teniendo en cuenta que el ser humano se encuentra en el centro del desarrollo sostenible, en cuanto es quien lo promueve y recibe los beneficios, Reed (1996) argumenta que este:

tiene como punto central la gente, en el sentido de que su principal objetivo es el mejoramiento de la calidad de vida del hombre, y está fundamentada en la conservación en el sentido de estar condicionado por la necesidad de respetar la capacidad de la naturaleza para el suministro de recursos y servicios para el mantenimiento de la vida (citado por Hernández, 2012, p. 92).

Es decir, se necesita generar bienestar en la población, de manera que se asegure su subsistencia a partir de la preservación de los recursos naturales. Para lograrlo es necesario considerar los siguientes aspectos:

Desarrollo sostenible y desarrollo territorial. En la literatura se encuentra un significado de desarrollo sostenible ligado al ordenamiento territorial entendido por Gómez (2001) como “la proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad, y el sistema territorial, como resultado de aquéllas” (citado en Rodríguez, 2009, p.6). Es decir, las dinámicas que permiten direccionar y moldear el desarrollo dependen de las especificidades del territorio, por lo que el orden territorial se genera principalmente a partir de una adecuada asignación de los recursos por parte de los entes regionales o del Estado, mediante políticas, planes estratégicos y con base en las posibilidades que tiene el entorno en cuanto a criterios ecológicos, ambientales, culturales, sociales y

económicos.

De acuerdo con lo anterior, Gómez (2002) entiende el desarrollo sostenible como el:

mantenimiento de las capacidades a lo largo del tiempo, a través de la ordenación del territorio y la planificación, teniendo en cuenta: 1) Una actividad económica equitativa entre los grupos sociales, mediante la coordinación y la corresponsabilidad de los diversos actores para generar dinámicas de desarrollo integrales y que permitan el beneficio de la sociedad en general; 2) La satisfacción de las necesidades humanas y una adecuada calidad de vida haciendo un uso eficiente y reduciendo los posibles impactos negativos; 3) Que la actividades humanas no superen la capacidad de los ecosistemas para continuar proporcionando bienes y servicios ambientales de manera continua (citado en Martínez, 2006, p.16).

Instituciones gubernamentales. Para generar desarrollo sostenible se requiere de una mirada integral que abarque una relación armónica entre el manejo del territorio, el hombre y la naturaleza, que parta de la base de una adecuada capacidad institucional: es decir, la capacidad de las instituciones para generar un entorno legal, político y cultural adecuado para limitar el uso de los recursos y controlar la actividad humana. Adicionalmente, es necesario que las instituciones encargadas de temas de desarrollo social, crecimiento económico y medioambiente se articulen para crear políticas y proyectos que no afecten ni vulneren ninguno de estos aspectos y generen una toma de decisiones integradora y sostenible (González & Moreno, 2002).

Desarrollo desde la perspectiva de los pueblos indígenas. Otra definición relevante de desarrollo sostenible es la propuesta por los pueblos indígenas, que busca lograr un equilibrio entre los grupos humanos y la naturaleza. Los pueblos indígenas humanizan la naturaleza, la ven como un igual, y plantean que la sostenibilidad territorial incluye: (a) las condiciones objetivas del bienestar indígena, aquellas que aluden a circunstancias exteriores de la persona; (b) las referidas por las sociedades indígenas, que involucran temas como la salud; (c) el

manejo de las relaciones con el medio natural; (d) y la reproducción social y cultural (Valdés, 1991, citado en Acosta, 2008).

Resumiendo, el desarrollo sostenible surge debido a la preocupación por problemáticas ambientales y sociales como consecuencia de un modelo desarrollista. En términos generales busca generar una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos forjando un balance entre los factores sociales, económicos y ambientales que permitan a las actuales y futuras generaciones garantizar su permanencia en el planeta tierra.

1.2 Etnodesarrollo

El etnodesarrollo es un concepto adaptado por lo grupos indígenas con el fin de sustentar la producción y el desarrollo en sus regiones, a partir de la autonomía y la autodeterminación de su cultura e identidad. Dado que esta investigación se llevó a cabo en el departamento del Amazonas, es necesario tener en cuenta este enfoque debido a que la población de esta zona es en su mayoría indígena.

El concepto de desarrollo tiene gran repercusión desde la modernización de mitad del siglo XX. Sin embargo, en este proceso se han generado relaciones asimétricas entre grupos sociales y se ha evidenciado una gran preocupación por satisfacer exclusivamente los intereses de los grupos de poder. Por otra parte, la pluriculturalidad se ha tenido que enfrentar a estrategias de dominación política y económica, en las cuales muchas comunidades se han visto forzadas a perder su identidad y a jugar un papel de aculturización. Palenzuela (2008) plantea que el modelo de desarrollo predominante ha concebido la diversidad cultural como un impedimento para la aplicación de proyectos de desarrollo, lo que ha llevado a “transformar una cultura autónoma en una cultura enajenada” como afirmó Bonfil Batalla (1982, p.133). Como si fuera poco, no solo se han tenido que enfrentar a una enajenación forzada de su cultura, sino que han sido testigos de la degradación de sus ecosistemas. Los proyectos modernistas del Estado han generado la pérdida de las lenguas autóctonas y la extinción física de grupos indígenas, pese a la existencia de políticas indigenistas.

En América Latina el reconocimiento de las naciones pluriétnicas y

pluriculturales ha sido un proceso complicado (Valencia, 1995). Debido al desconocimiento de la identidad y los derechos de las comunidades indígenas, ha surgido la necesidad de generar un modelo de desarrollo alternativo integral, que se ocupe de la preservación de los ecosistemas, respete la cultura y responda tanto a las transformaciones de los Estados y sus economías, como a las necesidades de los pueblos indígenas.

En la Comisión de intelectuales y dirigentes indígenas latinoamericanos de San José de Costa Rica, realizada en 1981, se planteó el etnodesarrollo como un modelo en el que las etnias tienen el potencial para generar un desarrollo que no solo las beneficia, sino también al proyecto de la nación, y por lo tanto propuso que las comunidades indígenas deben tener capacidad de decisión, autodeterminación y autogestión frente a su proceso de desarrollo (Valencia, 1995). Esta mirada permite un reconocimiento pluriétnico y pluricultural que promueve la democracia basada en el desarrollo igualitario de diversas comunidades con potencial sociocultural y autodeterminación económica.

Para lograr el etnodesarrollo es necesario partir de los recursos y conocimientos propios de las comunidades de manera que se suplan las necesidades y se aporte a la economía nacional. En este sentido, para Valencia (1995) el etnodesarrollo es:

la capacidad de los pueblos étnicos para ampliar y consolidar las instituciones culturales generadas en la experiencia histórica del grupo y para sumar, en un acto de autodeterminación, las instituciones culturales ajenas surgidas en el proceso de formación y desarrollo del Estado nacional. Es un proceso relacional que incluye los intereses y derechos de los pueblos étnicos del estado y de la sociedad nacional, en su carácter de sociedad pluriétnica y pluricultural (p.18).

Relacionado con lo anterior, Batalla (1982, citado en Acosta, 2008) define el etnodesarrollo a partir de la nueva ética como:

un proceso de transformación social sustentado por la capacidad social de un pueblo para construir su futuro, aprovechando para ello la enseñanzas de su experiencia histórica y recursos reales y potenciales de su cultura, de acuerdo con un proyecto que se defina según sus propios valores y aspiraciones (p. 133).

En esta definición se evidencia un gran respeto por la sabiduría ancestral y en general por las prácticas de los pueblos indígenas. Así mismo, enfatiza en la necesidad de articular los factores socioculturales con los económicos. Al respecto, se plantean los siguientes aspectos.

Etnodesarrollo y recursos endógenos. Esta alternativa de desarrollo no limita la adquisición de conocimientos externos, por el contrario, permite que puedan ser incorporados, adaptados y moldeados según su lógica cultural, y que sean manejados y poseídos exclusivamente por las comunidades, lo que garantiza la soberanía étnica de los pueblos indígenas en la toma de decisiones. Bonfil (1995) clasificó los recursos que poseen las comunidades en cuatro grupos: (a) materiales, entre los cuales se encuentran los recursos naturales; (b) de organización; (c) intelectuales, como los conocimientos ancestrales y los que se pueden adquirir a través de la experiencia; y (d) los simbólicos y emotivos.

El etnodesarrollo propone la apropiación de estos recursos por parte de las comunidades indígenas para empoderar y reforzar su capacidad de autonomía, decisión y autogestión. Así, es necesario que sean las comunidades las que organicen los mecanismos de trabajo y socialización, y generen sus instituciones, gestionen sus recursos y lleven a cabo los procesos de apropiación de nuevos conocimientos. De este modo se enriquecerá su cultura sin tener que abandonar las formas de vida que han manejado ancestralmente. Relacionado con lo anterior, el etnodesarrollo según Bonfil (1995) “la capacidad autónoma de una sociedad culturalmente diferenciada para guiar su propio desarrollo” (p. 470).

Etnodesarrollo y postdesarrollo. El modelo del etnodesarrollo está ligado al postdesarrollo, en el cual el lenguaje, el significado y la representación juegan un papel relevante en la construcción de las realidades sociales y culturales. Escobar (1999) describe el postdesarrollo como un modelo estrictamente cultural, enmarcado en un conjunto de prácticas que pueden estudiarse etnográficamente. Estos modelos de desarrollo surgen como alternativas de respuesta a múltiples

problemáticas, lo cual es posible debido a que “el desarrollo fue inventado por lo cual puede ser desinventado o reinventado en diferentes modos” (Escobar, 1999, p. 54).

El postdesarrollo ha evolucionado en gran parte por actores locales de resistencia cultural que se han organizado con el fin de defender su identidad cultural y replantear o reinventar el modelo de desarrollo. En este sentido, la etnografía a nivel local y regional se ha vuelto relevante para definir los proyectos de desarrollo más allá de la satisfacción de necesidades materiales, también como garantes de los derechos culturales, la identidad y las economías alternas (Escobar, 1999, 2005). Por otra parte, dicho enfoque exige la preservación de las comunidades indígenas a partir de una comprensión de la naturaleza basada en sus conocimientos y modelos.

Desde el punto de vista etnográfico existen ciertas prácticas ecológicas, económicas y culturales que deben ser la base para repensar el desarrollo y generar alternativas a la modernidad. Dado que son las comunidades locales quienes interactúan con el ecosistema local, estas deben ser escuchadas y se deben promover sus movimientos de defensa para favorecer sus oportunidades de desarrollo (Escobar, 1995).

Como afirma Boaventura de Sousa (2012), existen Estados plurinacionales que tienen una democracia intercultural y un pluralismo jurídico con amplios criterios de participación, donde se reconoce los derechos ancestrales de las comunidades indígenas y se respeta la diversidad. Por lo anterior, la lógica del desarrollo debe estar subordinada a factores culturales, sociales y naturales, con énfasis en la inclusión de sectores marginales o minoritarios en los procesos de producción. En síntesis, este modelo de desarrollo propone que sean las comunidades los actores principales y centrales del desarrollo.

Convenio 169 de la OIT. En la temática de la población indígena es importante tener en cuenta el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de 1989 (C169), el cual estipula la normatividad a nivel internacional. Este convenio se origina debido a que en diversos lugares del mundo no gozaban de la garantía de los derechos

humanos fundamentales, de tal manera, surge con el fin de reconocer su derecho a controlar sus instituciones, formas de vida y de desarrollo económico, es decir, permitir su autodeterminación, lo que contribuye al fortalecimiento de su identidad, lenguas y religiones.

Los gobiernos deben proteger a los pueblos indígenas y respetar su integridad, lo que se logra al garantizar el derecho a la consulta y a la participación en el desarrollo de políticas y proyectos de desarrollo, al asegurar la igualdad de derechos y oportunidades, y proteger sus instituciones, bienes, trabajo, cultura y medioambiente, mediante la legislación nacional, sin discriminación, con pleno goce de los derechos y libertades fundamentales (OIT, 1989; ver Apéndice A).

1.3 Políticas públicas

El concepto de políticas públicas permite visualizar la importancia de la formulación e implementación de proyectos de desarrollo para generar resultados e impactos en las poblaciones beneficiadas, directa o indirectamente. En este caso, es de vital importancia la formulación e implementación de políticas públicas encaminadas a detener los procesos de degradación ambiental (minería, deforestación, agricultura extensiva, entre otros) en el departamento del Amazonas, para lograr un desarrollo sostenible.

El concepto de política pública ha sido controversial y ampliamente discutido, y se ha transformado de acuerdo con el contexto, los cambios históricos y el papel del Estado. En una concepción más moderna, las políticas públicas son concebidas como la capacidad o habilidad del gobierno para gestionar soluciones a problemas de carácter público (Parsons, 1997).

Las políticas públicas se desarrollan en la esfera pública y buscan generar soluciones a situaciones que son evaluadas por una determinada población como problemáticas, es decir, que afectan su diario vivir. Es el gobierno quien decide qué situaciones son de carácter público y deben llevarse a la agenda política para la generación de soluciones que satisfagan las necesidades de todos. Según Hiedenheimer (1990, citado en Parsons, 1997):

las políticas públicas se refieren a la forma en que se definen y construyen cuestiones

y problemas, y a la forma en que llegan a las agendas políticas, estudian “cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan (3).

En este sentido, una política pública puede ser entendida como: “una intervención del Estado en un determinado tema sobre el cual hay una idea de que las cosas no marchan como sería deseable” (Olavarría, 2007, p. 10).

Mediante manifestaciones sociales o a través de diferentes estudios, se evidencia que existen situaciones que afectan el bienestar, la calidad de vida, la seguridad, la convivencia y la tranquilidad de la sociedad, entre otros. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, un problema alcanza su carácter de política pública cuando se identifica como tal por actores de poder y se incluye en la agenda política. Cabe resaltar que los problemas, las soluciones y la formulación de políticas públicas se dan en un espacio institucional, ya que estas moldean el comportamiento humano y permiten una adecuada convivencia en sociedad (Olavarría, 2007).

Los autores las han definido desde diferentes enfoques. Kraft y Furlong (2006, citado en Olavarría, 2007) toman como punto de partida las decisiones al argumentar que una política pública es un curso de acción o inacción que el Estado toma como respuesta a los problemas sociales, a partir de sus prioridades y de su capacidad para hacer frente a dichas situaciones.

En este sentido, Thomas Dye (1976, citado en Olavarría, 2007), señala que una política pública es cualquier cosa que el Estado decide hacer o no hacer. Sin embargo, este autor únicamente considera la posibilidad de respuesta del Estado ante la situación y no el reconocimiento social de la problemática. Esto significa que algunos autores se centran en la dimensión del poder para definir las políticas públicas. Entre ellos también se encuentran Meny y Thoening (1992, p.89-90): “la política pública es el resultado de la acción de alguien investido de poder público y de legitimidad gubernamental”. Esto quiere decir que una situación social es llevada a la agenda siempre y cuando sea movilizada por un actor de poder que tenga legitimidad gubernamental.

Adicionalmente, existe una aproximación institucional que propone un conjunto de reglas y formalidades que deben acatarse para lograr el establecimiento de una política pública, así como la necesidad de incluir un entramado de actores que desempeñan determinados roles dentro de un contexto institucional. Desde este punto de vista, Aguilar (1994) define una política pública:

como decisión de una autoridad legítima, adoptada en su área de competencia, conforme a los procedimientos establecidos, vinculante para los ciudadanos bajo el imperio de esa autoridad y que se expresa en la forma de leyes, decretos, actos administrativos y similares (citado en Olavarría, 2007, p. 18).

Salazar (1995), las define como “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas como problemáticas”. Es aquí donde el Estado debe definir a qué problemas les hace frente dependiendo de la incidencia, la presión y los recursos disponibles.

En el marco de las políticas públicas han surgido modelos conceptuales que proponen formas particulares de análisis y comprensión: estos son:

Modelo de coaliciones promotoras de Paul Sabatier. En primer lugar este marco conceptual plantea que los cambios y el aprendizaje en políticas públicas requieren de un tiempo no inferior a una década. En segundo lugar, propone que las políticas públicas deben ser analizadas mediante un enfoque de subsistemas, basado en la interrelación e interacción de los actores institucionales y su capacidad de influencia en las decisiones del gobierno. En tercer lugar, insiste en la necesidad de tener en cuenta el papel de todos los niveles del gobierno involucrados para poder hacer un análisis pertinente. Por último, considera que las políticas públicas o programas públicos se configuran y conceptualizan de acuerdo con un conjunto de valores y supuestos, entre los que se incluyen una percepción subjetiva del mundo y sus relaciones causales (Sabatier & Jenkins, 1994).

En este enfoque los actores se encuentran agrupados en coaliciones que giran en torno a una serie de creencias (libertad individual, justicia social y prioridades del desarrollo frente al medioambiente). “Las coaliciones promotoras son sistemas de creencias claramente articulados y relativamente estables, necesitan tiempo

para desarrollarse, y pueden hacerlo bien solo en la presencia de conflicto sostenido en la política pública” (Sabatier, 1994, citado en Maritón, 2007). Estas coaliciones buscan influir en el proceso de decisiones con el fin alcanzar objetivos que garanticen la satisfacción de sus intereses, y son las encargadas de permitir o limitar el desarrollo de estos procesos, al estar inmersas en el problema y conocen su nivel de gravedad. En este sentido, son capaces de proponer alternativas de solución que articulen los diversos niveles del gobierno y mercado, y hagan énfasis en la promoción de sus intereses y en la aplicación y garantía de los valores de su comunidad.

Las políticas públicas generan cambios necesarios para la reconstrucción de comportamientos en pro de la comunidad, así como salidas políticas para solucionar las problemáticas. Estos cambios se pueden deber a factores externos a los subsistemas que abren la posibilidad de generar transformaciones. Aquí es donde las minorías deben participar y beneficiarse de las políticas públicas, así como incluir sus sistemas de creencias y valores. Las coaliciones de defensa están compuestas por aquellos que comparten un conjunto de creencias políticas y tienen por objetivo influir en las instituciones gubernamentales (Sabatier & Jenkins, 1994).

En resumen, el cambio en las políticas públicas está dado, ya sea por la inclusión de las creencias de los grupos sociales o por factores externos. En cualquier caso, las políticas públicas buscan influir en el comportamiento de los individuos al generar cambios en sus sistemas de creencias. Sin embargo, resulta claro que estas no siempre tienen un impacto positivo en las comunidades y que existen creencias muy resistentes al cambio.

Marco de construcción social de Helen Ingram. Dentro del análisis de políticas públicas, también es importante destacar el papel de la construcción social propuesto por Helen Ingram (Ingram, Schneider, & deLeón, 2007). Este marco conceptual permite entender por qué las políticas públicas tienen efectos positivos o negativos en la población, y en ese sentido, muchas veces no dan solución a los problemas sociales, sino que permiten visualizar situaciones de

injusticia que producen desigualdad en la comunidad. Esta propuesta está muy relacionada con preocupaciones normativas como la injusticia, la democracia y la resolución de problemas. Ingram, Schneider & deLeón (2007) afirman que las políticas públicas generan consecuencias, resultados e impactos en el bienestar, la reputación social y la relación entre la población, el gobierno y el mercado. Así, la construcción social permite definir y visualizar las diferentes realidades sobre el mundo.

Aunque este marco conceptual propone seis aspectos, únicamente se describirá el relacionado con el poder dada su relevancia para esta investigación. Los beneficios o sanciones que se reciben por parte del gobierno dependen en gran medida del poder político y de la reputación o construcción social de los grupos. Esta asignación de incentivos y la implementación de políticas públicas dependen de una clasificación general de los grupos sociales de acuerdo con el bienestar general de la población, su poder político y su reputación social.

La primera categoría es la de los *privilegiados*, quienes poseen poder político y tienen una construcción social positiva, por lo cual tienen una alta probabilidad de ser beneficiarios de políticas públicas. La segunda categoría es la de los *contendientes*, quienes poseen recursos políticos pero tienen una reputación social negativa al ser considerados como egoístas y moralmente sospechosos (industrias contaminantes, sindicatos), por lo que reciben beneficios pero de manera oculta.

Por otro lado, los *dependientes* tienen una construcción social positiva al ser considerados “buenas” personas, pero no tienen poder político para demandar más beneficios, por lo que son limitados. Por último se encuentran los *desviados*, quienes carecen de poder político y de construcciones sociales positivas (criminales, terroristas), por lo que principalmente reciben sanciones (Ingram, Shneider & deLeón, 2007).

1.4 Cooptación y poder

El ejercicio del poder es usado por grupos de presión (en su mayoría agrupaciones privadas) con el fin de influir en las decisiones políticas gubernamentales y satisfacer sus intereses particulares. Para ello suelen ejercer

mecanismos sobre los órganos gubernamentales como la persuasión, la amenaza, el soborno y la fuerza (Orozco, 1977).

Eckstein (1983) también hace referencia al acceso institucionalizado y no institucionalizado al poder mediante la cooptación, es decir, a la capacidad de ciertos grupos de influir en el proceso de toma de decisiones con el objetivo de garantizar la satisfacción de sus propósitos oportunistas, como recompensas económicas y políticas. Estas prácticas logran que primen los intereses de los grupos privilegiados sobre los intereses generales.

Capítulo 2. Región Amazónica de Colombia

La región Amazónica está compuesta por Venezuela, Brasil, Ecuador, Perú, Guyana, Surinam, Bolivia y Colombia y es conocida como el pulmón del mundo. La Amazonía colombiana se encuentra localizada al sur del país, posee una superficie de 483,037 km² que limita al sur con Perú y al oriente con Brasil. El departamento del Amazonas tiene una extensión total de 109.665 km² y está compuesto por la llanura amazónica de relieve plano y la saliente del Vaupés. Limita al norte con los departamentos del Caquetá y Vaupés y al noreste con el departamento del Putumayo. La división política de su territorio consta de dos municipios (Leticia y Puerto Nariño) y nueve corregimientos (Gobernación del Amazonas, 2012). Cabe resaltar que este departamento es uno de los más recientes de Colombia ya que hasta 1991 recibía el nombre de “territorios nacionales” (ver Apéndice B, Gobernación del Amazonas, 2012).

Su clima es cálido, tropical y húmedo, y alcanza temperaturas máximas de 33°C y mínimas de 23°C. Sus principales formas de acceso son por vía aérea y fluvial. Es una región muy diversa en cuanto a comunidades indígenas y riqueza cultural. Posee el 10% de la biodiversidad del planeta (flora y fauna). Cuenta con 500 mil hectáreas de bosque, alrededor de 30 frutas exclusivas de la región, 5,440 especies de plantas, 868 especies de aves, 210 especies de mamíferos, 95 especies de anfibios, 147 especies de reptiles, 1,000 especies de peces y 124 especies de mariposas. En cuanto a la flora, 17 especies son usadas para la producción de madera, 200 para tratamientos medicinales y 52 para alimentación (Gobernación de Amazonas, 2012).

En el departamento del Amazonas habitan 22 etnias (ver Apéndice C), cada una de ellas compuesta por cabildos con sistemas autónomos de autoridad, enseñanza y aprendizaje que son reconocidos por la normatividad colombiana. El número de habitantes en la cabecera del departamento es de 26,726 y en la zona rural de 43,606, para un total de 70,332. Según los índices de medición y definición de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el 37.25% de la población vive en situación de pobreza, escenario que resulta paradójico debido a que es

una de las regiones más ricas en cuanto a biodiversidad y recursos naturales del planeta (Gobernación de Amazonas, 2012).

En cuanto a la presencia del Estado y de las entidades privadas en el departamento, se encuentran diversas instituciones para la prestación de bienes y servicios. En primer lugar, 59 instituciones prestadoras de servicios de salud (ubicadas principalmente en el municipio de Leticia), entre hospitales, clínicas, consultorios y laboratorios, de las cuales 21 son públicas, 37 privadas y dos sin ánimo de lucro. En cuanto a seguridad, el departamento cuenta con cinco inspecciones de policía (<http://www.corpoamazonia.gov.co>).

El servicio de la educación es prestado principalmente por instituciones oficiales, sin embargo, el sector privado y las escuelas comunitarias también ocupan un papel relevante. Existen 14 instituciones educativas con 74 sedes. Debido al alto número de población indígena, existen programas de etnoeducación y las asociaciones de autoridades tradicionales indígenas cuentan con 37 escuelas comunitarias (<http://www.corpoamazonia.gov.co>).

En el departamento se desarrollan actividades como la pesca, la agricultura, el turismo y la extracción y comercialización de madera, caucho y minerales como el oro, lo que ha dado como resultado la creación de una serie de sociedades mercantiles. Por ejemplo, para el año 2008, según la Cámara de Comercio del Amazonas, surgieron 28 sociedades (Gobernación de Amazonas, 2010) y entre agosto de 2010 a julio de 2013 se formalizaron 648 empresas gracias a la política industrial del Plan de Gobierno Nacional Prosperidad para Todos (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f.). Por otro lado, existen pequeñas y medianas empresas de artesanos que laboran con los árboles de Asaí y Palo de sangre (Gobernación de Amazonas, 2010).

El sector turismo ha comenzado a ocupar un papel importante en la economía, especialmente en Leticia. Esto se evidencia por la existencia de alrededor de 111 agencias de viajes, operadores turísticos, guías turísticos y operadores de viajes, así como por los trayectos que tienen dos empresas de transporte vía aérea (Avianca y LAN). Este crecimiento turístico ha comenzado a generar preocupación debido a que, a pesar de ser fuente de empleo e ingreso para el departamento, no

contempla un turismo respetuoso con el medioambiente, lo que hace necesario implementar proyectos que promuevan un turismo sostenible (Gobernación de Amazonas, 2012).

Como se mencionó anteriormente, la amazonia posee una gran riqueza en términos de ecosistema, cultura y economía, y tiene gran importancia en el abastecimiento de diversos bienes y servicios (e.g., alimento, medicina, textiles, artesanías, madera, entre otros). Sin embargo, esto no ha sido del todo positivo dado que ha generado una serie de problemáticas económicas, políticas y sociales que han conllevado a una pérdida gradual de la biodiversidad, a una masiva deforestación, contaminación, erosión del suelo y a la violación de los derechos indígenas. Este último problema ha provocado la pérdida de su identidad y cultura, así como debilitamiento de sus instituciones y prácticas tradicionales. Las empresas foráneas ejercen mecanismos de represión que contribuyen a diversos problemas como el aumento de la pobreza y la generación de daños ambientales. Los resguardos más afectados por este fenómeno son Tikuna, Kokama y Yagua.

Capítulo 3. Análisis e Interpretación de Resultados

Con base en lo expresado en el capítulo anterior se confirma la débil presencia del Estado, la duplicidad de funciones interinstitucionales, la desarticulación y ausencia de planificación y coordinación entre las diferentes instancias en la toma de decisiones, así como la vulnerabilidad de los funcionarios públicos, parlamentarios y jueces a favor de intereses particulares, tanto nacionales como extranjeros, quienes están lejos de abordar la problemática y adoptar políticas públicas conducentes a un desarrollo armónico y sostenible en pro de las comunidades del Amazonas y del país.

3.1 Análisis de políticas públicas en la región amazónica

Pese a que el 60% de los habitantes del departamento del Amazonas pertenece a pueblos indígenas, históricamente estas etnias han sido invisibles para el Estado y para la empresa privada. Es el caso de los inversionistas mineros y petroleros, que mediante el tráfico de influencias logran políticas económicas y ambientales que favorecen sus intereses.

Esta situación evidencia las falencias y vacíos de la normatividad colombiana. Pese que a que la Constitución del 1991 otorga a los grupos étnicos un carácter especial, así como una serie de derechos en cuanto al manejo de su territorio, autonomía y respeto por su identidad, así como para el manejo de los recursos públicos en pro de la calidad de vida de su población, las comunidades indígenas han visto vulnerados su derechos debido a las actividades desarrolladas en sus territorios, especialmente por empresas multinacionales (Colectivo Derechos, Diversidad y Selvas, s.f.).

Gran parte de esta problemática se debe a la creciente explotación de recursos minerales, tales como madera e hidrocarburos, así como a las actividades degenerativas del suelo, la expansión agrícola y ganadera. El manejo no sostenible y el fomento de un modelo de producción que tiene como única finalidad la satisfacción de intereses económicos y la competitividad en los mercados globalizados a corto plazo, favorece una explotación devastadora que

solo beneficia a los grupos de poder, especialmente inversionistas internacionales que han encontrado en las instituciones y en la legislación colombiana un escenario perfecto para sus fines lucrativos. Un claro ejemplo de esta situación es como, a partir de la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos en el año 2003, el Estado implementó políticas que han conllevado a que actualmente el 30% de Ecopetrol esté en manos de empresas extranjeras. Adicionalmente, no se exige el cumplimiento de lineamientos ambientales y cada vez hay más territorios en concesión.

Dentro de las compañías que han obtenido los mayores beneficios de títulos mineros en la Amazonía colombiana se encuentran *Colombian Estrategical Minerals*, Alisales Industria Minera de los Andes, Sociedad Mocoa Ventures, *Anglo Gold Ashanti Colombia* y *Cosigo Resources* (Vélez, 2011).

Además de estas problemáticas, se observa una falta de control regional debido a que las autoridades competentes no aplican sanciones a aquellos que realizan actividades como la deforestación masiva y la extracción ilegal. Muy por el contrario, son complacientes con los detractores y en algunos casos partícipes debido a los altos índices de corrupción del Estado, conductas ilícitas que se ven favorecidas dadas las grandes distancias en esta región, el difícil acceso y la ausencia de entes de control, de auditorías y de control ciudadano.

El Amazonas es considerada una zona periférica, sin significación económica nacional, por lo cual no se le ha dado prioridad en la agenda de políticas públicas y de intervención estatal. Los primeros signos de interés por la región se dan a partir de denuncias y declaraciones realizadas por organizaciones no gubernamentales y científicas. Esto demuestra la falta de coordinación entre entidades, instituciones, organizaciones e instancias gubernamentales que no han respondido a una política nacional, ni regional, y que, en la mayoría de los casos, evidencia contradicciones en la normatividad debido a intereses superpuestos (Defensoría del Pueblo, 2002; **Galarza & Gómez, 2012**).

Esta precariedad institucional y la discontinuidad en las políticas han dado como resultado una baja participación local, lo cual demanda que las comunidades demanden y promuevan espacios de participación en la toma de decisiones

políticas. El fortalecimiento institucional es un problema crucial que debe ser resuelto para la creación de un proyecto sostenible. Este fortalecimiento debe comprender presencia, efectividad y vigilancia institucional eficaz, de manera que mejore el papel de las entidades territoriales y del gobierno nacional, así como la gobernabilidad y autonomía de los resguardos indígenas (CEPAL, 2013).

La marginalidad y pobreza en la que viven los habitantes de esta región, la constante amenaza alimentaria debido a las actividades de monoproducción y extracción, el inexistente control de las actividades que allí se desarrollan y la falta de rigurosidad en el cumplimiento de las políticas de protección a las comunidades indígenas, son aspectos que evidencian la poca presencia del Estado en la región (Galeano, 2012); y aunque las actividades de explotación minera legales deben cumplir con ciertos parámetros de cuidado del medioambiente, esta normatividad no se cumple ni se controla (Gudyas, 2007).

Como ya se expresó las políticas mineras y ambientales en Colombia se han formulado para satisfacer intereses de empresas extranjeras y nacionales. Debido a ello, en territorios indígenas se han promovido concesiones petroleras, mineras, de gas, así como la explotación forestal y el turismo.

Alrededor de estas problemáticas se encuentran diversos actores e intereses. En primer lugar están quienes han demostrado gran dinamismo en la generación de alternativas de solución para la mitigación de la problemática, como la sociedad civil y los grupos comunitarios (e.g., AMACUR, OPIAC, ASOMAPUNA, ASOPROMATA, las Juntas de Acción Comunal, las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas). También están organismos internacionales como las Naciones Unidas y diversas ONGs (e.g., Fundación Futuro Latinoamericano, Fundación Amigos de la Naturaleza, Fundación Gaia, el Fondo Mundial para la Naturaleza, Conservación Internacional, y The Nature Conservancy), los organismos intergubernamentales (e.g., OTCA, IIRSA, COICA y LBA) y multilaterales (e.g., Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo), quienes han jugado un papel clave al brindar recursos económicos y tecnológicos, así como dar capacitaciones para el fortalecimiento de la gestión ambiental y el desarrollo de la ciencia y la tecnología para el aprovechamiento de los recursos

naturales (Galarza & Gómez, 2012). También se cuenta con ayuda de la cooperación alemana, la cooperación holandesa y la Agencia Internacional para el Desarrollo, quienes no solo prestan apoyo económico sino que contribuyen al debate de ideas para la consolidación de policías públicas ambientales.

Respecto las organizaciones e instituciones nacionales que juegan un papel importante están la Gobernación del Amazonas, las Alcaldías de Leticia y Puerto Nariño, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI), Corpoamazonía, el IDEAM, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), la Policía, el Ejército y la Armada Nacional, la Defensoría del Pueblo, la CAR, la ANLA, ECOPETROL, INGEOMINAS, entre otras (<http://www.corpoamazonia.gov.co>).

Al considerar esta amplia gama de actores se requiere su integración, con el fin de promover sinergias de políticas y decisiones acompañadas de procesos coordinados que tengan en cuenta los intereses nacionales, regionales y locales.

3.2 Otras problemáticas de la cuenca del Amazonas

En la actualidad existe un proyecto minero en la región amazónica, específicamente en el Vaupés, en la cuenca baja del río Apaporis, en el Yaigojé Apaporis, que recibe el nombre de Yuisi “el chorro de la libertad”. La licencia de explotación fue concedida por Ingeominas a pesar de que este territorio fue sido declarado Parque Nacional y del valor cultural de los pueblos indígenas que allí habitan. Esto ha generado un gran debate entre los diversos actores que tienen intereses en la zona (Bermúdez, 2013, 25 de agosto).

Esta es un área con gran diversidad de flora y fauna y rica en oro, un recurso natural muy apetecido a nivel mundial, lo que provoca que las multinacionales quieran ingresar con fines extractivos y lucrativos, y pone en amenaza a siete comunidades indígenas que allí habitan: los Cabiari, los Tanimuca, Yauna, los Yuhup y los Letuama. Hasta el momento es *Cosigo Resources* la única compañía que ha logrado irrumpir en esta zona.

El valor cultural y espiritual que tiene la zona para los indígenas es indescriptible. La consideran sagrada porque para ellos en ella se originó la vida y la humanidad, lo que la hace fundamental en la conservación y el equilibrio de la naturaleza. El oro es percibido como un elemento que hace parte de este balance, por lo cual se debe respetar y dejar en su lugar, por lo que prohíben habitar esta zona y realizar cualquier actividad que atente contra su balance sin antes obtener un debido permiso de la población indígena (Prieto, Pirry, 2015; ver Apéndice D).

Este es un claro ejemplo de la falta de coordinación entre instituciones, dado que, por un lado se encuentran las creencias, la cultura y las tradiciones ancestrales de los pueblos indígenas, quienes protegen el área y están en contra de la explotación minera y, por otro, los intereses de las multinacionales y del Estado. Incluso, entre las comunidades indígenas se han generado divisiones en la toma de decisiones, debido a que algunos han aceptado la intervención de la empresa minera por los beneficios en bienes y servicios que ofrece (Cuevas, 2013, 13 de agosto).

Parques Nacionales ha buscado la conservación de la zona pero sin tener en cuenta el significado que tiene para los pueblos indígenas. Por último, la empresa *Cosigo Resources* se rehúsa a renunciar al título que le fue aprobado y argumenta que de ella depende el desarrollo de la región ya que el Estado ha mostrado debilidad en garantizar condiciones para las comunidades indígenas. Incluso solicita indemnización por lo que ha dejado de ganar debido a este debate político, con lo cual no muestra preocupación alguna por los costos culturales, sociales y ambientales de la extracción.

3.3 Análisis comparativo de los Planes de Desarrollo del Municipio de Leticia y del Departamento del Amazonas

3.3.1. Análisis de los Planes de Desarrollo ciudad de Leticia. Con el objeto de identificar cuáles han sido las acciones tendientes a la conservación, protección y control del medioambiente, contempladas por algunas de las administraciones municipales en los respectivos planes de desarrollo, se toman como ejemplo tres

Planes de Desarrollo Municipales (PDM): (a) “Dirección cierta y honesta”, periodo 2005 – 2007, del alcalde Iván Porrás Ardila; (b) “De la mano con la comunidad”, periodo 2008 – 2011”, del alcalde José Ricaute Rojas Guerrero; y (c) “Por el desarrollo social de nuestro municipio. Leticia productiva y competitiva”, periodo 2012 – 2015, del candidato José Ignacio Lozano Guzmán (ver Apéndice E).

En el primero de ellos, “Dirección Cierta y Honesta”, no se identifican acciones destinadas a implementar proyectos de intervención para el control de la extracción de recursos; sin embargo, los objetivos apuntan a la sostenibilidad ambiental y a la interrelación de los diferentes factores que inciden en ella. Este PDM evidencia serios problemas con el sistema de alcantarillado, ya que se construyó sin visión futurista, por lo cual la capacidad instalada fue superada por la demanda (la cobertura solo llega al 63.2%). Otra de las dificultades es la inexistencia de un plan específico a largo plazo para la recolección, disposición, tratamiento y manejo de residuos sólidos. Por otro lado, no incluye programas de capacitación y divulgación tendientes a informar y concientizar a la población sobre la importancia de la conservación y el manejo adecuado de la biodiversidad; tarea que adelantan en alguna medida las organizaciones indígenas, así como varias ONGs.

En síntesis, los objetivos orientados al desarrollo sostenible planteados en este PDM se quedaron en el papel y como afirmó un funcionario del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI), el desarrollo sostenible no es más que una etiqueta, debido en parte a que el accionar de los grupos de poder es más fuerte, los cuales son enemigos del desarrollo compartido, pues no les permite obtener las utilidades esperadas.

Por su parte, el PDM “De la mano con la comunidad”, presenta una cobertura del 71%, para 5,740 viviendas en el servicio de acueducto. Se mantienen los mismos problemas del PDM anterior, lo cual demuestra que las metas propuestas por la primera administración no fueron logradas. La cobertura de este servicio se incrementó en solo un 1.37%. La misma situación se presentó con el servicio de alcantarillado, el cual empeoró debido a que su cobertura pasó del 63.02% al 50%, con el agravante de que de las cinco descargas, tres llegan a la quebrada

Yahuaracaca, que a su vez provee el servicio de acueducto y se le explota para actividades recreativas, turísticas y productivas. Por su parte, el servicio de recolección de residuos sólidos no cuenta con carros compactadores, la recolección se realiza en volquetas y aún no se ha resuelto la disposición final. Se presenta una ausencia de visión compartida hacia el desarrollo sostenible debido a la presión de grupos de interés, a lo cual se suma la ineficacia del gobierno nacional para trazar estrategias diferenciales que tengan en cuenta el contexto de esta región.

La economía extractivista de plantas, animales y recursos minerales, es una de las principales causas de deterioro ambiental del municipio, la cual se refleja en la disminución de la biodiversidad, así como el desequilibrio ecosistémico y cultural. Este departamento continúa sin una legislación ambiental específica.

A lo anterior se suma la aplicación de modelos basados en tecnologías importadas de actividades agrícolas y forestales, que han comenzado a sustituir los ecosistemas naturales selváticos por agrosistemas, sin tener en cuenta los saberes de las poblaciones indígenas.

Entre las estrategias de este PDM están (a) gestionar ante el gobierno nacional una legislación especial para el departamento y (b) elaborar y desarrollar un plan departamental de ecoturismo y un plan estratégico de desarrollo sostenible, debido a que el PDM anterior no logró generar promoción turística ni formular un plan sectorial de turismo.

A diferencia del PDM anterior, este hace gran énfasis en la necesidad de generar procesos que apunten a la educación y la cultura ambiental, ya que gran parte del problema de contaminación se debe a la ausencia de un plan de manejo de residuos sólidos.

Al igual que el PDM anterior, como principio para la actividad productiva incluye acciones para la protección de los ecosistemas estratégicos, las cuencas hidrográficas y la flora y fauna nativas, mediante la participación comunitaria y el acompañamiento de las instituciones educativas, ambientales y de investigación.

Al igual que el anterior, las acciones previstas en este PDM sobre manejo adecuado de los residuos sólidos se quedaron en buenas intenciones. El que los

pocos programas y proyectos ambientales contemplados en este PDM no hayan llegado a feliz término son los altos índices de corrupción.

Por su parte, el PDM “Por el desarrollo social de nuestro municipio, Leticia Productiva & Competitiva”, plantea compromisos orientados a la sostenibilidad, la protección de zonas hídricas y de ecosistemas sensibles como humedales y selva tropical. La administración afirma que se han realizado inversiones importantes para el servicio de alcantarillado, sin embargo, la ciudadanía no percibe cambios en el servicio, ni en el acueducto. Las basuras siguen inundando las vías, ríos y quebradas y las calles siguen sin reparar y en pésimo estado. Esto se evidenció con el paro realizado el jueves 23 de abril de 2015, por medio del cual la población manifestó su inconformismo con la actual administración (ver Apéndice G).

A modo de conclusión, en estos tres PDM aun cuando plantean como eje principal objetivos para el desarrollo sostenible de las cadenas productivas, en la práctica los logros han sido muy mínimos. Como para en el resto del país, persisten problemas de corrupción e ingobernabilidad que no permiten desarrollar programas y proyectos convenientes para el municipio.

En la capital del departamento se observa deterioro y abandono por parte de la administración. Las calles se encuentran sucias, la basura no está siendo recogida y la acumulación ha comenzado a causar molestia. El agua de la ciudad está contaminada, hay malos olores y problemas en el alcantarillado, y consecuentemente se presentan problemas de salud. Hay descuido de las zonas públicas por falta de aseo y mantenimiento vial y de las zonas verdes.

3.3.2. Análisis de los Planes de Desarrollo departamental (ver Apéndice F). A nivel departamental está el PD “Un gobierno con proyección humana”, periodo 2008 – 2011, bajo la administración de Félix Francisco Acosta Soto, según el cual las principales inversiones planteadas están direccionadas a apoyar los dos municipios y a los corregimientos en temas ambientales, así como a la solución de los problemas de servicios públicos domiciliarios. Para ello, se definieron objetivos bastante ambiciosos así como estrategias para lograr participación interinstitucional con miras a la solución de los principales problemas planteados

en el diagnóstico situacional. Pese a sus buenos propósitos, los logros no fueron precisamente los esperados.

Por su parte, el PD “Por un buen vivir, somos pueblo, somos más”, periodo de 2012 - 2015, del gobernador Carlos Arturo Rodríguez Celis, continuó con la línea de sostenibilidad ambiental como rectora del desarrollo socioeconómico y con la promoción de programas y proyectos para permitir el empoderamiento de la comunidad en la toma de decisiones e incentivar la recuperación, restauración, protección y conservación del ecosistema y de los resguardos indígenas. También hizo énfasis en la necesidad coordinar a las autoridades ambientales para ejecutar normas para el manejo, control y explotación de los recursos naturales.

En la dimensión ambiental, este PD planteó que a pesar de los esfuerzos anteriores por superar las problemáticas, las principales causas del deterioro ambiental, la pérdida de los ecosistemas y de la biodiversidad es la carencia de políticas de investigación, aprovechamiento y conservación. Este plan de desarrollo también pone en evidencia que los programas de reforestación han sido inapropiados y que el turismo ha estado mal dirigido.

Adicionalmente, expone la ausencia de una política de desarrollo territorial integradora frente a las dinámicas de la nación, así como la dificultad para mitigar el impacto negativo de la minería dado el interés del gobierno de dinamizar la minería como una de sus locomotoras de desarrollo.

Pese a las proyecciones de este PD, los problemas siguen latentes. Así lo manifestó la comunidad mediante carteles en el reciente paro cívico realizado por los ciudadanos de Leticia (ver Apéndice G).

3.4 Análisis de entrevistas

A lo largo del trabajo de investigación se identificaron problemáticas a nivel ambiental y de gestión pública plasmadas en los PD. Con el objetivo de estudiarlas más a fondo, determinar las posibles causas de persistencia y obtener resultados cualitativos basados en métodos de observación directa, se aplicaron 17 entrevistas a actores presentes en la región (ver Apéndice H). El análisis de la

información se basó en un método de evaluación de políticas públicas centrado en el participante que permite identificar las preocupaciones de un grupo de actores.

En primer lugar, se definieron los actores que tienen algún tipo de interés o que se han visto afectados por la aparición, ejecución y los resultados de un determinado programa (Vedung, 1997). Adicionalmente, para poder llevar a cabo el análisis de los datos, se recurrió al enfoque del análisis crítico del discurso, el cual hace énfasis en la interacción entre discurso y sociedad, según Mario de la Fuente (2001-2002). En dicha interacción se materializan las relaciones sociales en forma de discursos que involucran conceptos como poder, relaciones de género, filiación étnica, entre otros, que permiten centrar la atención en desviaciones como el abuso de poder y la discriminación. En la Tabla 1 se presentan las convenciones utilizadas para el análisis.

Tabla 1. *Convenciones utilizadas para el análisis de las entrevistas.*

Análisis de actores	
Convenciones	
Categoría 1.	Presencia Institucional: sí (hay representación); no (sin representación); ocasional (eventualmente).
Categoría 2.	Capacidad Institucional: buena (eficiente, eficaz, oportuna); regular (término medio de cumplimiento); negativa (ineficiente, ineficaz, inoportuna).
Categoría 3.	Gestión pública: positiva (con resultados); aceptable (resultados parciales); negativa (sin resultados).
Categoría 4.	Percepción situacional: satisfacción (solución de problemas); inconformidad (rechazo por corrupción, abandono, desinterés, prevalencia de intereses particulares).
Categoría 5.	Prioridades y necesidades: Es descriptiva.
Categoría 6.	Concepción de desarrollo: Es descriptiva.

Nota: elaboración propia. La clasificación se hizo con base en la percepción de cada actor

Tabla 2. *Percepción de la ciudadanía*

Actor	Participante	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 5	Categoría 6
Ciudadanía	Comunidades indígenas y habitantes del departamento	Estado: Entidades del nivel central: Si	Admón. Pública: local: Negativa, Dpto. Negativa.	Alcaldía de Puerto Nariño: Aceptable	Inconformidad	Educación, servicios públicos domiciliarios, salud, oportunidades de trabajo, conservación del medioambiente, valoración cultural, regulaciones específicas para el departamento.	Modelo de desarrollo que permita el autosostenimiento a partir de un sistema propio, teniendo respeto por el medioambiente y su cultura. -Búsqueda de un sistema propio y diferencial.
		Congreso y presidencia: No	Entidades nivel central: Regular	Alcaldía de Leticia: Negativa			
		ONG': Si	ONG's: Buena Ofrecen proyectos.	Gobernación: Negativa			

Nota: elaboración propia.

La ciudadanía, representada por grupos indígenas y residentes del lugar, manifestó su inconformidad con respecto a la gestión de las administraciones públicas de los últimos periodos, tanto departamental como municipal, debido a que en los PD se han previsto acciones de ampliación de la cobertura, como el mejoramiento de la calidad del agua, rehabilitación y adecuaciones a la planta de tratamiento, entre otros; sin embargo, estos proyectos se han quedado en el papel. Las problemáticas han persistido con la consecuencia del desmejoramiento de la calidad de vida de los pobladores, ya que sus necesidades básicas continúan insatisfechas; además se presenta ineficiencia en la atención y gestión del riesgo, aumento de la contaminación ambiental (visual, olfativa), así como contaminación de las cuencas hidrográficas con aguas servidas y residuos plásticos; y deforestación y presencia de actores armados a causa de la extracción ilegal de minerales.

Los actores coinciden en resaltar los altos índices de corrupción en la región y la falta de autoridad y de ejecución. Con respecto a las instituciones del Estado relacionadas con el manejo ambiental a nivel nacional, aunque todas tienen

asiento en el departamento, la población no percibe su gestión, a diferencia de las ONGs que tienen injerencia en esta zona, quienes desarrollan actividades de acompañamiento y de educación ambiental, como una ONG francesa que trabajó con la comunidad de Valencia, en reforestación, generando ingresos a los participantes, tal como lo menciona en entrevista Olga Pacaya.

Los entrevistados afirman que no perciben ningún tipo de acción por parte del actual gobernador y del alcalde de Leticia; sin embargo, la comunidad de Valencia, perteneciente al municipio de Puerto Nariño, coincidió en que la alcaldía ha contribuido en la construcción de unidades sanitarias y a la obtención del certificado de turismo.

A lo anterior las comunidades indígenas piden que se les trate en igualdad de condiciones, ya que históricamente se han visto vulnerados por diversos factores sociales, políticos y culturales, como la explotación de caucho, pieles, madera y actualmente de minerales. “el hombre blanco decía que el indígena era hombre de bajo nivel” (entrevista a Rafael Paidrito, chamán, 27 de abril de 2015). También piden que se fortalezca su identidad cultural.

Tabla 3. *Percepción de los entrevistados sobre las entidades del nivel central.*

Actor	Participante	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 5	Categoría 6
Responsables de la adopción de decisiones. Organismos Nacionales	Gobierno Nacional, Ministerio de Minas.	No	Negativa	Negativa	No aplica	Hay necesidad de una política pública diferencial.	Modelo económico y extractivo “locomotora minera”
	Ministerio de Medioambiente SINCHI, Corpoamazonía Parques Nacionales	Sí	Regular.	Aceptable	Inconformidad	Coordinación interinstitucional	Desarrollo Sostenible

Nota elaboración propia.

En las respuestas de los entrevistados se confirma una vez más la débil presencia del Estado, la duplicidad de funciones interinstitucionales, la desarticulación y ausencia de planificación y coordinación entre las diferentes

instancias a la hora de la toma de decisiones, así como la vulnerabilidad de los funcionarios públicos ante el ofrecimiento de comisiones.

La gestión del Estado se reduce a decisiones paliativas y no de fondo, es decir no se agenda ni define una política pública eficaz y específica para la región que establezca la protección y conservación de la biodiversidad de la Amazonía ni el resto del país, por el contrario, el gobierno nacional ha impulsado la minería como motor de desarrollo, para lo cual ha invitado a las grandes multinacionales mineras a invertir en Colombia, sin tener en cuenta el estado de vulnerabilidad en el que se encuentran las comunidades ante las presiones e influencias de las multinacionales.

Muchas empresas tienen a la Amazonía en la mira y si no se cuenta con herramientas legales para el control de su influencia se perderán recursos y se generarán conflictos sociales y ambientales insolubles. Adicionalmente, no es coherente permitir minería a gran escala en una zona tan importante para la regulación del cambio climático, a lo que se suma la doble moral y la incoherencia del gobierno en sus discursos cuando se refiere a las grandes empresas y a los pequeños mineros, pues estos últimos están en desventaja ante las locomotoras extranjeras.

Los actores entrevistados manifestaron que se está conformando una mesa de trabajo que estará coordinada por el SINA (Sistema Nacional Ambiental) para acordar acciones de control y vigilancia, así como de educación.

Tabla 4. *Percepción de Gaia-ONG sobre cada categoría*

Actor	Participante	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 5	Categoría 6
Oposición política	Gaia ONG	No	Negativa	Negativa	Inconformidad	Gobernabilidad Generación de alianzas con comunidades; conservación ambiental y cultural; acuerdos binacionales y etnoeducación.	Modelo construido conjuntamente con las comunidades, para la conservación de la Biodiversidad.

Nota: elaboración propia.

En cuanto a la presencia de las ONGs, solo fue posible obtener el testimonio de un miembro de la Fundación Gaia, quien manifestó la intención de continuar trabajando por el fortalecimiento de la cultura y la conservación del medioambiente, respetando los conocimientos de las comunidades indígenas. “Ellos tienen un conocimiento muy profundo del medioambiente y del territorio y que tienen unos mecanismos de regulación para poder conservar ese territorio y poder que les garantice la seguridad y soberanía alimentaria” (entrevista a Gustavo Restrepo, Funcionario Gaia sector educativo, 29 de abril de 2015).

Gaia ejerce acompañamiento a las comunidades indígenas en temas de salud, educación, gobernabilidad y conservación de la biodiversidad ambiental y cultural que las instituciones del Estado no realizan. Manifiesta los altos niveles de corrupción y la falta de capacidad estatal impiden satisfacer las necesidades de la población y darle solución a las principales problemáticas, por lo cual su presencia en la zona es de gran importancia.

En conversatorios con las comunidades indígenas Gaia ha definido las siguientes prioridades: (a) que las administraciones departamental y municipal le den mayor participación a los pueblos indígenas y a la comunidad en general en la toma de decisiones, principalmente en temas que les atañen a ellos directamente; (b) establecer acuerdos binacionales con Perú y Brasil; y (c) respetar y apoyar las formas productivas y de vida de los indígenas.

Por otra parte, se intentó contactar a algunos de los actores que se pueden considerar opositores a los procesos de conservación y protección de los ecosistemas, como son las empresas mineras (e.g., COSIGO), pero no fue posible, razón por la cual se partió de los testimonios de los entrevistados para determinar los intereses de los opositores. En general manifiestan que debido al poder económico y político logran cooptar las instituciones e imponer sus intereses relacionados con la extracción destructiva del ecosistema.

Tabla 5. Percepción de la Secretaría de Agricultura, Medioambiente y Productividad departamental

Actor	Participante	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 5	Categoría 6
Organismo Regional	Gobernación Amazonas	Sí	Regular	Aceptable	Inconformidad	Falta de voluntad política; políticas adoptadas al contexto; mejorar calidad y cobertura de saneamiento básico y educación.	El modelo de desarrollo y productividad debe ser sostenible.

Nota: elaboración propia.

Los dos funcionarios de la Secretaría de Agricultura, Medioambiente y Productividad del departamento, los señores Germán Barreto y Jaime Alberto Castro (ingenieros, 27 de abril de 2015), coinciden en afirmar que la presencia institucional es de aproximadamente 40 entes, lo que confirma que no hay ausencia del Estado, sino falta de coordinación, metodología y voluntad política para desarrollar proyectos conjuntamente. Además, que los recursos para la ejecución de los proyectos son insuficientes, lo cual es una limitante para una gestión eficiente; adicionalmente ciertas políticas son muy permisivas.

Con respecto a la percepción situacional, plantean que los corregimientos fueron adscritos al departamento y no a los municipios, decisión que fue demandada y declarada por la Corte Constitucional como inconstitucional mediante Sentencia C-141 de 2001 (Chaparro, s.f.). Las comunidades residentes en dichos corregimientos se encuentran en situación de abandono, sin la garantía de un mínimo desarrollo social, cultural, de infraestructura y económico, ya que los recursos le llegan al departamento pero este no los atiende y esta desventaja es aprovechada por los actores dedicados a la extracción ilegal de recursos naturales. De acuerdo con lo anterior manifiestan la necesidad de definir políticas adaptadas al contexto.

Adicionalmente, una de las variables que usa el DNP para determinar el monto de las transferencias es el número de habitantes, lo que resulta desfavorable para el departamento, pues su población es comparativamente baja con respecto a otros entes, con el atenuante de que más del 50% es indígena.

Tabla 6. *Percepción del alcalde de Leticia y de la Secretaría de Competitividad, Medioambiente y Turismo*

Actor	Participante	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 5	Categoría 6
Organismo Local	Alcalde	Sí	Buena	Aceptable	Satisface	Generar cultura ambiental; Modelo de desarrollo de acuerdo von el contexto regional. Manejo de residuos sólidos y mejorar calidad de S.P.D.	Según el PD, de promueve el Desarrollo sostenible, concertado con las comunidades.
	Secretaría de competitividad, medioambiente y turismo	Ocasional	regular	Aceptable	Inconformidad	Políticas específicas para la región. CONPES, energía y S.P.D y conectividad.	Desarrollo sostenible.

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, el alcalde José Ignacio Lozano (en entrevista realizada el 25 de abril de 2015) destacó la importancia de instituciones como el SINCHI y el Ejército, así como de personas que ejercen soberanía en la zona. Argumentó que la Alcaldía ha llevado a cabo importantes procesos de preservación y desarrollo que cumplen con una labor ecológica, social, ambiental y de lucha contra la minería ilegal, las cuales han mejorado en alguna medida las problemáticas. Resaltó los aportes del gobierno nacional en inversión, lo cual resulta contradictorio con respecto a los testimonios de la mayoría de actores,.

Por otra parte, funcionarios de la Secretaría de competitividad, medioambiente y turismo de Leticia (entrevista a Sonia Marín, Secretaria de competitividad, medioambiente y turismo y a Jaime Rivas, enlace de cooperación internacional del municipio, 27 de abril de 2015) manifestaron la presencia ocasional de instituciones del Estado y la falta de capacidad para asumir responsabilidades, ya que generalmente crean expectativas en la población pero no generan mayores

inversiones en la región, por lo que todas las problemáticas recaen en el gobierno municipal. Plantearon que la mayor contribución de la Alcaldía es el relleno sanitario, lo que resulta contradictorio pues precisamente el lugar de disposición es la causa de muchos de los problemas de contaminación y salubridad. También, manifestaron la urgencia de formular políticas específicas apostándole al CONPES de la Amazonía.

Tabla 7. *Percepción de organismos próximos entrevistados*

Actor	Participante	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 5	Categoría 6
Organismos públicos Próximos	SINCHI	Sí	Negativa	Negativa	Inconformidad	Conservación de recursos, oportunidad de vida, de ingreso para comunidades y aplicación de políticas adaptadas al contexto.	Modelo adaptado a las necesidades de las comunidades indígenas y al Alternativas de sostenibilidad
	Corpoa mazonía	Sí	Negativa	Negativa	Inconformidad	Educación, salud, etnoeducación y garantizar disponibilidad del agua y definir políticas congruentes con el contexto.	Respetuoso con el medioambiente y las comunidades.
	Parques Nacionales	Sí	Regular	No hace referencia	No hace referencia	Lograr un trabajo mancomunado entre las comunidades indígenas y la autoridad ambiental para mantener la biodiversidad y cultura.	

Nota: elaboración propia.

Los entrevistados coinciden en que en la zona hay presencia institucional, pero que está limitada en recursos para la toma de decisiones, con restricciones técnicas, logísticas y operativas para atender las necesidades de la población. También coinciden en una percepción negativa de la gestión pública, ya que se ha demostrado desinterés por parte de las administraciones departamental y municipal para resolver los problemas y generar proyectos que amplíen las garantías de la población y contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida. Para la mayoría de actores El predominio de los intereses particulares es el factor desencadenante de la inconformidad.

Identifican como prioridades: (a) generar oportunidades de ingreso y de vida digna para las comunidades indígenas y los habitantes del departamento, garantizando sus derechos básicos a la educación, salud y calidad de servicios domiciliarios; (b) lograr un trabajo mancomunado con las comunidades indígenas que les permita participar en la toma de decisiones en pro de la diversidad y de la cultura; y (c) alcanzar la formulación e implementación de políticas específicas para la región.

3.5 Diagnóstico situacional a partir de las entrevistas

Como quiera que la percepción y los aportes de los diferentes actores es relevante para la construcción de un diagnóstico situacional, así como para la visualización del futuro, se consideró necesario el diálogo con algunos mediante conversatorios. Con base en el enfoque del análisis crítico del discurso a continuación se analizan los resultados.

El discurso y las relaciones sociales se encuentran afectadas e influenciadas por las estructuras socioeconómicas y el contexto histórico y cultural. En el Amazonas esto se evidencio en los testimonios de los miembros de algunas comunidades indígenas, quienes manifestaron que históricamente han sido atropellados por las relaciones de poder, la construcción de Estado y los modelos de explotación, empezando por el caucho, pieles, madera, actualmente hidrocarburos y minerales. En estos procesos se han vulnerado sus derechos y libertades, permaneciendo insatisfechas sus necesidades básicas. Reiteraron que las comunidades indígenas han sido olvidadas por la autoridad. “En tiempo de campañas políticas, aquí los políticos vienen a esta comunidad a ofrecer el cielo y la tierra; ganan y llegan a allá se sientan y nunca más; lo mismo los congresistas, tenemos dos congresistas del Amazonas, el señor Eduard Benjumea y el señor Elizalde, ganaron y ni siquiera vinieron a decir indio por usted gané y gracias” nunca más aparecen, nunca”, afirmó Olga Pacaya, miembro de la comunidad de Valencia (entrevista realizada el 24 de abril de 2015).

Esto evidencia como menciona Van Dijk (2003) que mediante el discurso político se ejercen estrategias de manipulación, dominio, legitimación y consenso que permite que estos personajes obtengan poder, para luego no cumplir y sacar provecho de minorías étnicas y racionales, en beneficio intereses privados.

La legitimación del discurso se pudo observar en la entrevista realizada al Alcalde de Leticia, quien justificó las acciones de su administración y las del gobierno nacional, al afirmar que él y otras instituciones han llevado a cabo acciones dirigidas a la preservación de los bosques, las reservas hídricas y las etnias, e inversiones en múltiples áreas. Insistió en la existencia de presencia institucional y en el cumplimiento de sus labores ecológicas, sociales, de protección del medioambiente y lucha contra la minería ilegal. Sin embargo, este discurso es totalmente contradictorio al testimonio de los entrevistados, quienes en el paro cívico manifestaron la ingobernabilidad y falta de legitimidad de la actual administración debido al olvido y a la falta de gestión del Alcalde.

Se evidencia en los testimonios, tanto de la comunidad como de funcionarios públicos, que el poder es desigual pues en diversas ocasiones los indígenas son vistos y tratados con inferioridad por los políticos que detentan el poder, a pesar de ser mayoría en la región y los principales dolientes de las problemáticas “el indígena ha pasado a ser como un mayordomo, el que lava la ropa, el que hace de comer” (entrevista a Hugo Carvajal, Ingeniero forestal, realizada el 25 de abril de 2015). Esto muestra el desconocimiento de la población y los procesos de dominación y discriminación étnica.

Estas diferencias no solo se evidencian en las minorías, también se hacen explícitas a nivel interinstitucional en donde la estructura jerárquica del Estado permite la toma de decisiones arbitrarias que impiden el buen funcionamiento de proyectos y programas a cargo de entidades regionales y locales, pues los grupos de poder tienen cooptadas las estructuras estatales, lo que desencadena la violación de normas y derechos humanos y sociales. Esto se da, como afirma Ingram et al (2007), porque en el marco de construcción social, las políticas públicas no siempre generan beneficios y dan solución a los problemas, sino que por el contrario son generadoras de injusticia y desigualdad entre la población, ya

que no todos los ciudadanos son iguales ante la ley y por eso hay diferencias en el tratamiento. Las políticas influyen en los niveles de participación de las poblaciones, ya que se reciben incentivos negativos o positivos que no promueven sino por el contrario inhiben la movilización de los actores.

Un aspecto relevante es que las políticas públicas generan beneficios o sanciones dependiendo del poder político y de la reputación de los grupos. De esta manera el diseño defiere de acuerdo con la construcción social y el poder político de los grupos objetivo. En el estudio de caso del Amazonas, teniendo en cuenta la clasificación que aporta Ingram et al (2007) se encuentra un grupo de privilegiados, que son aquellas empresas mineras y políticos, que por tener poder e influencia, han recibido los mayores beneficios por parte de quienes construyen e implementan las políticas públicas y sus reglamentaciones, por lo que obtienen títulos mineros incluso en áreas que no son permitidas. Por otro lado, están los dependientes, en este caso los grupos indígenas, quienes reciben beneficios limitados dado que aunque gozan de una buena reputación ante la sociedad no tienen poder político ni económico para influir en los procesos de toma de decisiones.

Complementando lo anterior, Sabatier (1994) menciona en su enfoque de coaliciones promotoras, que los contextos están compuestos por una variedad de subsistemas en los cuales hay una multiplicidad de actores, algunos con capacidad de ejercer influencia en las decisiones del gobierno. Cada coalición comparte creencias, pautas de comportamiento e intereses, que buscan que sean plasmadas y satisfechas por las políticas públicas, ejerciendo presión para permitir o limitar el desarrollo de procesos. El problema ha sido, como afirma Olavarría (2007), que la formulación e implementación de políticas públicas se enmarca dentro de un conjunto de reglas, recursos e intereses de actores que están en constante choque por la búsqueda de beneficios.

La mayoría de los entrevistados manifestó que el actual modelo de desarrollo es aplicado a todas las regiones a pesar de su incapacidad para adaptarse a lineamientos genéricos que benefician a las coaliciones extractivistas y de poder. Las comunidades indígenas del Amazonas y los funcionarios del sector público piden que se aplique un sistema diferencial que les permita mantener su identidad

cultural y la conservación del medioambiente, por lo cual siguen a la espera de oportunidades que les permitan trasladar sus creencias e ideas a las políticas públicas a través de un trabajo mancomunado con las autoridades:

Queremos montar sistema propio de nosotros los indígenas y revisar entre dos partes con el gobierno, mirar la Constitución Política y de cuales nosotros podemos también darle apoyo, así como ellos pueden darle apoyo también a nosotros, en qué podemos nosotros reglamentar el desacuerdo que hay ahí, por eso se llama sistema diferencial (entrevista a Rafael Paidrito, chamán, 27 de abril de 2015).

Para lograrlo, es necesario generar cambios institucionales o como plantea Boaventura de Sousa (2012), una nueva institucionalidad que de espacio al interculturalismo y pluralismo, de tal forma que se puedan articular la normatividad con las creencias y tradiciones de las comunidades indígenas. Esto significa que es imperativa la participación activa de las comunidades minoritarias en la construcción de políticas, estrategias y lineamientos que guíen un verdadero modelo de desarrollo y aporten a la solución de las problemáticas, pues son estos grupos los conocedores directos de su entorno, de su problemática y con sus conocimientos ancestrales aportarán alternativas de solución que beneficiarán a sus comunidades.

El etnodesarrollo posibilita la participación y el empoderamiento a las comunidades indígenas que allí habitan, para que sean ellas quienes conduzcan su futuro y el desarrollo de la zona a partir de sus conocimientos, potencialidades, identidad, y cultura ancestral, ya que son ellos quienes pueden aportar elementos fundamentales y reales para la toma de decisiones en cuanto a la protección del medioambiente y de la cultura para sus futuras generaciones.

Conclusiones y Recomendaciones

A través de esta investigación se constató que las políticas públicas y los PD de la gobernación del departamento del Amazonas y la alcaldía de Leticia están subordinados a intereses de agentes externos que ejercen presión para lograr satisfacer sus intereses económicos, tanto en las instituciones gubernamentales como en las comunidades indígenas.

La riqueza de la región del Amazonas se ha convertido en su mayor desgracia, debido a que es visible para los “cazadores de fortunas”. Esto ha generado procesos de deforestación, tráfico de especies, exploración y explotación de recursos naturales, lo que causan graves problemáticas ambientales como contaminación de fuentes hidrográficas, pérdida de biodiversidad, violación de los derechos indígenas y desplazamiento. Asimismo, la Amazonía colombiana se ha convertido en un corredor por el que se mueve el narcotráfico.

Se considera conveniente dotar a la región de un estatuto especial que le permita un desarrollo armónico de acuerdo con sus condiciones etnoculturales, geográficas y económicas, que otorgue a las comunidades el derecho de gobernarse con autoridades propias, a administrar sus recursos e igualmente controlar la inmigración, ya que este factor incrementa los problemas ambientales, sociales y territoriales, pues la zona de expansión urbanística se agotó, con el agravante de que a la fecha la cobertura de los servicios públicos domiciliarios es deficitaria y en algunos lugares inexistente.

Aunque hay presencia institucional a nivel municipal, su precaria, ineficiente e ineficaz gestión ha aumentado el malestar de la población en general, debido a la insatisfacción de las necesidades básicas en la mayor parte del territorio amazónico.

Adicionalmente, buena parte del territorio está constituido por corregimientos departamentales, lo que fue declarado inconstitucional en Sentencia C-141 de 2001. Pese a esto, el gobierno no ha procedido a efectuar los cambios normativos que dan a los corregimientos el estatus que se merecen y los hagan más visibles

ante las diferentes autoridades e instituciones ambientales. Esta figura no favorece en nada a las comunidades indígenas, dado que ni la administración departamental ni la municipal se ocupan de los corregimientos, tampoco les asignan recursos, ni atienden sus necesidades básicas. Dichas condiciones favorecen a los explotadores ilegales de recursos naturales.

No es razonable que esta área, tan importante para el país y para el continente, tenga que adaptarse a planes genéricos definidos para todo el país, que no se ajustan a sus particularidades y si propician impactos negativos y estancamiento.

Con el argumento de que es una zona periférica y que sus condiciones geográficas no permiten fácil acceso, el gobierno nacional no le ha dado importancia a la región Amazónica, por lo que no ha definido una política pública que proteja sus ecosistemas y sus pobladores indígenas. Al contrario, las políticas han sido formuladas con el fin de satisfacer actores de poder como las empresas mineras, más aun, se piensa el desarrollo de esta zona en términos solo de “locomotora minera”.

Son necesarios procesos de etnodesarrollo y etnoturismo, ya que, a pesar de que el turismo constituye una fuente de ingresos para la región, no contribuye a la conservación del medioambiente, pues al no existir un plan turístico que establezca los lineamientos dentro de los cuales se puedan adelantar acciones recreativas y de intercambio cultural, los ingresos que genera esta actividad no compensan el daño ecológico ocasionado por la contaminación de ríos, quebradas y senderos ecológicos debido a los residuos del turismo.

Los PD, tanto departamentales como los del municipio de Leticia adelantados en los últimos tres periodos de gobierno, tienen en común estrategias y programas entre los cuales se destacan: El ordenamiento y manejo integral de las cuencas hidrográficas; el ordenamiento Ambiental del Territorio; ejercer un estricto y debido control a las actividades mineras; elaborar e implementar el plan maestro de acueducto y alcantarillado, no solo para ampliar la cobertura, sino igualmente para mitigar los factores contaminantes, que desafortunadamente se han quedado en el papel, pues no se evidencian resultados, al contrario, día a día los problemas

de las comunidades indígenas y de la región en general se incrementan. Así mismo, el desarrollo sostenible al que tanto hacen referencia no es más que una etiqueta.

En Leticia para el 2015 la falta de cumplimiento de los programas propuestos en los PD se evidencia en que el municipio no cuenta con un plan maestro de acueducto y alcantarillado por lo cual el subsistema genera graves problemas con los vertimientos de aguas negras a quebradas que se comparten con Brasil y que a la vez surten el acueducto del municipio de Leticia (Yahuaraca). Esto muestra que los problemas de contaminación ya no son solo del departamento pues están afectando a los países vecinos, situación que hace relevante la generación de acuerdos trinacionales con Perú y Brasil, por cuanto los tres países conforman una unidad biológica y las decisiones que no se toman de manera concertada, afectan a una u otra parte.

Finalmente, en cuanto a la gestión de los gobernadores, la comunidad y los funcionarios públicos manifiestan una gran preocupación e incertidumbre, ya que la mayoría de los gobernantes no terminan su periodo administrativo debido a problemas de corrupción que favorecen a grupos de poder y son la causa principal del incumplimiento de objetivos, programas y metas de los PD.

Referencias

- Acosta, L. (2008). Sostenibilidad territorial y bienestar indígena: bases para el diseño de indicadores en la Amazonía colombiana. *Colombia Amazónica*, 1, 184.
- Bermúdez, A. (2013, 25 de agosto). Cosigo, la punta de lanza de la minería en la Amazonía. *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/cosigo-la-punta-de-lanza-de-la-mineria-en-la-amazonia-45459>
- Boaventura de Sousa Santos. (2012). *De las dualidades a las ecologías*. La Paz, Bolivia: REMTE.
- Bonfil, G. (1995). *etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización*. México: FLACSO, 464-480.
- CEPAL. (2013). *Amazonía posible y sostenible*. Bogotá: CEPAL. Recuperado de http://www.cepal.org/colombia/noticias/documentosdetrabajo/2/49742/amazonia_posible_y_sostenible.pdf
- Colectivo Derechos, Diversidad y Selvas. (s.f.). *¿Cuáles son las grandes inversiones en la Amazonía colombiana?* Recuperado de <http://www.dedise.org/noticias/cuales-son-las-grandes-inversiones-en-la-amazonia-colombiana/>
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD). (1987). *Nuestro futuro común*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas -ONU.
- Cuevas, A. (2013, 13 de agosto). Gobierno, dividido por título minero en apaporis. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/gobierno-dividido-titulo-minero-apaporis-articulo-439932>
- Chaparro, O. L. (s.f.). *Los departamentos amazónicos y su ordenamiento territorial después de la constitución de 1991?* Leticia, Amazonas: Gobernación del Amazonas. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacion/XVII%20Congreso%20de%20Planeacion%20-%20Iga%20Chaparro%2026-09-2013.pdf>
- De la Fuente, M. (2001-2002). Análisis crítico del discurso: una nueva perspectiva. *Contextos*, XIX-XX, 407-414.

- Defensoría del pueblo. (2002). *Explotación ilegal de maderas en el trapezio amazónico*. Recuperado de <http://www.defensoria.gov.co/es/public/Informesdefensoriales/865/Explotaci%C3%B3n-ilegal-de-maderas-en-el-trapecio-amaz%C3%B3nico-Informes-defensoriales---Medio-Ambiente.htm>
- Eckstein, S. (1983). *El estado y la pobreza urbana en México*. México: Siglo XXI editores.
- Escobar, Arturo. (1999). *Antropología y desarrollo*. *Maguaré*, 14, 42-72.
- Escobar, A. (2005). El "postdesarrollo" como concepto y práctica social. En Daniel Mato (Coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (pp. 17-31). Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- FAO. (1995). *La radio y los procesos participativos de desarrollo sostenible en la región amazónica* (Fase II ed.). Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/x5600s/x5600s00.htm>
- Fernández, L. & Gutiérrez, M. (2013). Bienestar social, económico y ambiental para las presentes y futuras generaciones. *Información Tecnológica*, 24(2), 121-130. doi:10.4067/S0718-07642013000200013
- Galarza, E. & Gómez, R. (2012). *Respuestas de los actores a la situación ambiental amazónica*. Recuperado de <http://biam.minam.gob.pe/novedades/geocap5.pdf>
- Galeano, H. (2012). Las políticas patrimoniales hacia la amazonia colombiana, eje central para el desarrollo integral. *Memorias*, 9(18), 196-218.
- Garza, E. (2007). De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable. Historia de la construcción de un enfoque multidisciplinario *Trayectorias*, IX(25), 45-60.
- Gobernación de Amazonas. (2010). *Plan departamental de desarrollo 2010/2011*. Recuperado de http://amazonas.gov.co/apc-aa-files/61373632643234633762316161303735/PLAN_DEPARTAMENTAL_DE_DESARROLLO_2010_2011__Un_Amazonas_con_Oportunidades_Para_Todos_.pdf

- Gobernación de Amazonas. (2010). *Plan departamental de desarrollo 2012/2015 "Por el desarrollo social de nuestro municipio. Leticia productiva y competitiva"*. Recuperado de http://leticia-amazonas.gov.co/apc-aa-files/37323266396335323130326265653430/PROGRAMA_DE_GOBIERNO_2012_2015_1.pdf
- Gobernación de Amazonas. (2012). *Indicadores*. Recuperado de <http://www.amazonas.gov.co/indicadores.shtml#economica>
- Gómez Orea, D. (Ed.). (2002). *Evaluación de impacto ambiental: un instrumento preventivo para la gestión ambiental*. España: Mundi-Prensa.
- González Blanch, F. & Moreno, L. S. (2002). Aspectos institucionales del desarrollo sostenible. *Boletín Económico de ICE*, 2729, 7.
- Gudyas, E. (2007). *La nueva geografía amazónica: entre la globalización y el regionalismo*. Recuperado de <http://ambiental.net/publicaciones/OdelDNuevaGeogAmazonia.pdf>
- Hernández Durán, E. (2012). Los desafíos del ambiente y desarrollo sustentable en la globalización. *Provincia*, 27, 77-103.
- Ingram, H., Schneider, A. & deLeón, P. (2007). Social construction and policy design. En P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 93-128). Colorado: Westview Press Books.
- Maritón, R. (2007). La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. *Gestión y Política Pública*, XVI(2), 281.
- Martínez, P. (Ed.). (2006). *Desarrollo rural sostenible* (1^{ra} ed.). España: McGraw-Hill.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (s.f). *Amazonas, turismo con calidad certificada*.
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos básicos para el análisis de políticas públicas*. INAP - Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- ONU. (1997). *Un futuro sostenible*. Recuperado de <http://www.un.org/spanish/conferences/cumbre&5.htm>

- Organización Internacional del Trabajo - OIT (1989). *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Recuperado de http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf
- Orozco, J. (1977). *El poder de los grupos de presión*. Trabajo presentado en el Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional (Ed.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Palenzuela, P. (2008). Mitificación del desarrollo y mistificación de la cultura: el etnodesarrollo como alternativa. *Revista de Ciencias Sociales*, 33, 127-140. Recuperado de https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/16123/file_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Parsons, W. (1997). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (A. Acevedo Trans., 1ª ed.). México: Flacso.
- Prieto, G. (Producer) & Pirry (Director). (2015, 5/04/2015). *Grandes corporaciones en contra del patrimonio indígena* [Video/DVD]. Colombia: Canal RCN.
- República de Colombia, Gobierno del Amazonas, Alcaldía de Leticia. (2005). *Plan de desarrollo municipal 2005/2007 "Dirección cierta y honesta"*. Recuperado de <http://www.leticia-amazonas.gov.co/apc-aa-files/33366639393863386234333861356137/Plandedesarrollo.PDF>.
- República de Colombia, Departamento del Amazonas (2008). *Plan de desarrollo departamental 2008/2011 "Un gobierno con proyección humana"*. Recuperado de <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/plan%20de%20desarrollo%20%20amazonas%20parte%20i%202008%20-%202011.pdf>
- República de Colombia, Departamento del Amazonas, Concejo Municipal de Leticia. (2008). *Plan de desarrollo municipal 2008/2011 "De la mano con la comunidad"*. Recuperado de <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd%20-%20leticia-%20amazonas-%202008%20-%202011.pdf>
- República de Colombia, Gobierno del Amazonas. (2012). *Plan de desarrollo del departamento del Amazonas 2012/2015 "Por un buen vivir, somos pueblo,*

- somos más". Recuperado de <http://amazonas.gov.co/apc-aa-files/37626237653038643430623162626265/informe-rendicion-planeacion-final.pdf>
- Rodríguez, C. (2009). *Ordenamiento territorial y gestión del riesgo*. Guatemala: Instituto de Planificación Física. Recuperado de <http://www.cu.undp.org/content/dam/cuba/docs/Desastres%20Naturales%20y%20Riesgo/Talleres/Capacitación%20CGRR/Ordenamiento%20territorial%20y%20gestión%20del%20riesgo.pdf>
- Rodríguez Celis, C. A. (2012). *Plan de Desarrollo del Departamento del Amazonas 2012-2015*. Recuperado de http://amazonas.gov.co/apc-aa-files/62643331626339656663303832303862/PLAN_DESARROLLO_DEPARTAMENTO_DE_AMAZONAS_2012_2015.pdf
- Sabatier, P. & Jenkins, H. (1994). Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy*, 14(2), 175-203.
- Valencia, E. (1995). Etnodesarrollo y perspectivas étnicas. *Estudios Internacionales*, 12, 11-22.
- Vedung Everth (1997). *Evaluación de políticas públicas y programas*. Madrid: Instituto Nacional de Servicios Sociales.
- Van Dijk, Teun; Meyer, Michael; Wodak, Ruth. (2003). *La multidisciplinaridad del análisis crítico del discurso: un alegato a favor de la diversidad*. En *Métodos de análisis crítico del discurso*, 143-177, Barcelona: Gedisa.
- Vélez, J. C. (2011). *Amazonía pulmón del planeta*. Recuperado de <https://sites.google.com/site/amazoniaelpulmondelpianeta/system/app/pages/recentChanges>
- Veyrunes, E. (2008). *Las amenazas percibidas para la Amazonía: un estado del arte en términos de seguridad ambiental* (28^{va} ed.). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Weybrecht, G. (2013). *Sustainable MBA: A business guide to sustainability* (2nd ed.). Somerset, NJ, USA: John Wiley & Sons, Incorporated.

Apéndice

Apéndice A. Convenio 169 de la OIT

El convenio aplica:

A) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.

B) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Apéndice B. Mapa geográfico Departamento del Amazonas

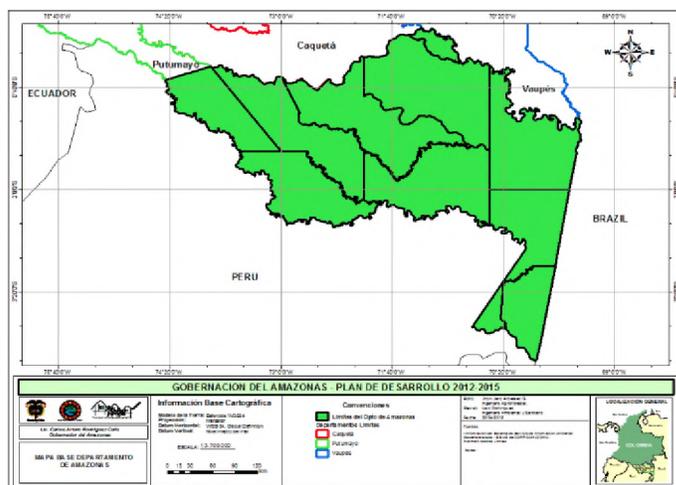


Figura 2. Departamento del Amazonas.

Nota: Gobernación Departamento Amazonas, 2012

Apéndice C. Tabla Pueblos indígenas del Amazonas

Etnia	Población	Etnia	Población
Tikuna	7.102	Yagua	245
Uitoto	5.352	Karijona	235
Tanimuka	1.247	Nonuya	228
Cocama	1.244	Matapi	220
Makuna	766	Yurí	217
Miraña	715	Kubeo	214
Letuama	705	Ocaina	137
Bora	701	Yauna	103
Yukuna	550	Tariano	56
Andoke	485	Barasana	47
Inga	313	Kawiyari	27
Total		22	20.922

Fuente: Adaptado de GAIA, 2009.

Nota: tomada de Gobernación de Amazonas, 2012

Apéndice D. Caso Yaigojé Apaporis.

En este caso, ha habido diversos puntos de vista y posiciones. En primer lugar, la compañía COSIGO RESOURCES llega a la zona con el argumento de que es necesario y posible comenzar un proyecto de explotación con el fin de generar desarrollo y progreso sin daños ambientales, haciendo la promesa de llevar a las comunidades bienes y servicios como la educación y la salud que el Estado no ha garantiza debido a su falta de presencia e intervención. Para alcanzar su principal objetivo económico comienzan a manipular y comprar políticos, funcionarios y miembros de las comunidades indígenas a través de diferentes artimañas llamando la atención algunos indígenas.

En segundo lugar encontramos a las comunidades indígenas que conforman el resguardo de Yaigojé Apaporis constituido en 1988, quienes se han dividido en dos diferentes posiciones: A) Quienes están preocupados por la conservación de la diversidad biológica y cultural de su territorio ya que tiene conocimiento de los efectos adversos que deja la minería (relacionados con enfermedades, desplazamiento y descomposición social) por lo cual, han aceptado que se declare parque Nacional. B) Quienes han estado apoyando la intervención de COSIGO RESOURCES en la explotación de sus recursos como el oro quienes se

han visto influenciados por los argumentos falsos (Pirry, 2015)”, ofertas, prebendas y dinero por parte de la empresa. Dentro de la estrategia de manipulación a este grupo se incluyó la presentación y discurso de indígenas de otros países quienes les contaron las supuestas maravillas que trae el desarrollo y la minería; es así como con el apoyo de los aliados que consigue COSIGO RESOURCES interponen una demanda ante la Corte Constitucional con la pretensión de tumbar la declaratoria de Parques Nacionales, aduciendo que había falta de consulta previa, la cual se había dado durante año y medio, según la directora de parques nacionales, Julia Miranda Londoño; la Corte Constitucional viaja a esta zona y verifica que COSIGO RESOURCES ha manipulado esta situación.

En tercer lugar, encontramos a Parques Nacionales, quienes afirman que desde hace 15 años han tenido la intención de proteger este territorio que ocupa 10.557 kilómetros y a sus comunidades declarándolo como Parque Nacional y que de ser así lo que se busca es que el ecosistema se conserve de su forma original por lo cual los indígenas no se verán afectados y podrán seguir desarrollando sus actividades como lo han hecho históricamente. Sin embargo, en un principio cuando le plantearon la alternativa a los indígenas éstos no presentaron interés. Esta decisión tuvo un importante giro cuando las comunidades percibieron la amenaza que representaba la compañía para ellos, por lo cual deciden que deben buscar un “remedio a la situación” proveniente del Estado; entonces, las comunidades allí asentadas no tiene otra alternativa que apoyar la declaración del territorio como Parque Nacional, este proceso se logra mediante el mecanismo de consulta previa, que es un derecho fundamental que tienen los indígenas para decidir sobre su territorio y que está garantizado mediante la Constitución Política de Colombia. (Pirry, 2015) (Bermúdez, 2013)

En cuarto lugar, se encuentra INGEOMINAS, expiden el título minero a pesar de que dos días previos a la decisión había sido declarado Parque Nacional.

Por último un actor indispensable en este proceso han sido diversas organizaciones como Gaia Amazonas, y personas naturales como Gustavo Restrepo, pedagogo, Juan Carlos Preciado, consultor de derechos indígenas, quienes apoyan la defensa de los derechos indígenas y su territorio.

Apéndice E. Cuadro comparativo planes de desarrollo Leticia 2005 – 2015

Planes de Desarrollo Leticia	Diagnostico situacional	Objetivos	Estrategias
PD Dirección Cierta y Honesta 2005-2007	-Ausencia de políticas en gestión ambiental para la intervención institucional.	-Fortalecer el sistema ambiental, la recuperación y conservación de ecosistemas y cuencas hidrográficas del municipio; Ampliar la cobertura de agua potable.	-Fortalecer procesos de desarrollo locales tendientes a un desarrollo sostenible que garantice la preservación de la biodiversidad, así como beneficios ambientales y económicos sociales.
	Pérdida de recursos e impactos negativos en población indígena.	-Generar cadenas productivas en actividades de pesca, artesanías y ecoturismo.	-ampliación de la cobertura del servicio de aseo.
	Problemas con el acueducto y alcantarillado (oferta-demanda)	-Promover el desarrollo sostenible de los sectores agropecuario, pesquero, forestal, y agroindustrial.	-traslado del sitio de disposición final de basuras.
	Inexistencia de planta de tratamiento de agua.	-Promover el desarrollo sostenible y competitivo del sector turístico.	
PD <De la mano con la Comunidad> 2008-2011	Contaminación ambiental-problemas	Mejorar y optimizar el servicio de agua potable, alcantarillado y residuos sólidos del municipio.	Gestionar ante el gobierno nacional una legislación especial para el departamento del Amazonas; también elaborar y desarrollar un plan departamental de ecoturismo y un plan estratégico de desarrollo sostenido.
	Problemas con el acueducto y alcantarillado (oferta-demanda)	Brindar a la comunidad educación para garantizar el mejoramiento del entorno ambiental a través de un adecuado manejo de los residuos sólidos y la potabilización del agua.	Implementar alternativas productivas sostenibles.
	Problemas en tratamiento de residuos sólidos.	Dirigir a la comunidad del municipio hacia un desarrollo compartido de la inmensidad amazónica, a través de la articulación de estrategia educativa, económica, social,	Empoderamiento de la sociedad civil, por medio de la participación de la comunidad principalmente indígena en la toma de decisiones que afecten su
	Ausencia de visión de desarrollo sostenible.		
	Ineficacia del gobierno para trazar estrategias diferenciales		
	Economía extractivista		
	Perdida de recursos		

	<p>Desconocimiento de las poblaciones indígenas.</p>	<p>de ambiental, cultural y política</p> <p>Potenciar la oferta ambiental para mejorar la capacidad de generación de excedentes de producción, de manera compatible con las aspiraciones de los habitantes y la conservación del medio ambiente.</p> <p>Proteger ecosistemas y garantizar la perpetuación de la biodiversidad genética, de especies de los ecosistemas.</p> <p>Posicionar el turismo y el ecoturismo como fuentes de ingresos.</p>	<p>entorno.</p> <p>Formular un plan de gestión integral de recursos.</p> <p>Construir y operar un relleno sanitario.</p> <p>Propender por el manejo y conservación de especies nativas y de escenarios naturales con potencial turístico, como factores de producción sustentable.</p> <p>Lograr del gobierno nacional una legislación especial.</p>
<p>PD Por el desarrollo social de nuestro municipio, Leticia productiva & competitiva 2012-2015</p>	<p>-Falta de alcantarillado -insuficiencia en redes de acueducto -Pérdida de conocimiento ancestral. - se ha deslegitimado la autoridad indígena - manejo y tratamiento de residuos es deficiente. - Desorganización en sector turismo -extracción ilegal de madera. -contaminación en cuencas.</p>	<p>Definir políticas de gestión, ordenamiento y planificación ambiental.</p> <p>Implementar la normatividad vigente relacionada con el control de explotación ilegal de minerales. Formular y gestionar proyectos de manejo integral de residuos sólidos, ante instancias gubernamentales nacionales, así como entidades internacionales.</p> <p>Apoyar técnicamente a las instituciones educativas a través de los PRAES escolares, sobre manejo integral de residuos sólidos.</p> <p>Implementar programa de sensibilización y educación ambiental, para el reciclaje y separación de residuos sólidos en la fuente.</p> <p>Implementar el comparendo ambiental (Ley 1259 de 2008).</p> <p>Mejorar la calidad y</p>	<p>-Implementación de proyectos para el manejo de residuos sólidos. -implementación plan de saneamiento básico -aplicación comparendo ambiental. -implementación de Plan de Ordenamiento y Manejo Ambiental. -Mejorar la calidad y minimizar la contaminación del recurso hídrico. -Establecer mecanismos de control, prevención y mitigación de los impactos ambientales.</p> <p>-Articular acciones de intervención técnica, logística y financiera al sector turismo. -diseñar políticas de sostenibilidad turística y calidad.</p>

minimizar la contaminación del recurso hídrico.

Nota: Elaboración propia, basada en los respectivos planes de desarrollo.

Apéndice F. Cuadro comparativo Planes de Desarrollo Departamento de Amazonas 2011 – 2015

Planes de Desarrollo Departamento del Amazonas.	Diagnóstico situacional	Objetivos	Estrategias
"Un gobierno con proyección humana" 2008-2011	-Creciente economía extractiva y expansión urbanística causa de deterioro ambiental, contaminación de cuerpos de agua, pérdida de la biodiversidad, alteración de las dinámicas del ecosistema. Deforestación.	Objetivo general: Implementar políticas departamentales, programas y proyectos en medio ambiente, agro biodiversidad y seguridad alimentaria, que se direccionen hacia un desarrollo sostenible, a través de la articulación institucional, con el fin de dirigir a la sociedad hacia un uso eficaz de los recursos naturales con criterios de sostenibilidad, que generen el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidades en armonía con la diversidad cultural y el desarrollo de actividad ambiental y turística.	Estrategias: 1. Generar cultura ciudadana en temas medioambientales. 2. Recuperación y fomento de cadenas productivas tradicionales y no tradicionales dentro de los criterios de sostenibilidad del suelo y los recursos naturales. 3. Explotación responsable de los recursos ambientales, mediante el desarrollo de proyectos de vida debidamente planificados, enmarcados en la normatividad y reglamentación del manejo de los recursos.
	Situación crítica en la prestación de servicios públicos domiciliarios, solo llega al 40% y en términos poblacionales solo cubre el 7%; en los corregimientos la cobertura es de solo el 20%.	Trabajar en conjunto con diversas instituciones entre las cuales se encuentran SINA, resguardos indígenas, AATIs, gremios, asociaciones para construir planes de manejo y aprovechamiento sostenible. Incentivar a las empresas a hacer un uso sostenible de los recursos naturales y del ambiente. Fortalecer y armonizar las relaciones institucionales entre el sector ambiental, privado, público que permita una ejecución coordinada de agendas ambientales en la	4. Brindarle a la gestión ambiental un espacio a nivel directivo, que permita interlocutar con autoridades del orden nacional al más alto nivel. 5. Inclusión productiva y sostenibilidad para el fortalecimiento del capital humano.

No se cuenta con un plan maestro de acueducto y alcantarillado.

región.

Coordinar acciones de recuperación manejo y conservación de ecosistemas.

Mejorar la gestión integral de residuos sólidos y líquidos.

Impulsar un turismo respetuoso, controlado y planificado con el fin de redimir los impactos ambientales.

Constituir el departamento administrativo del medio ambiente, biodiversidad, agricultura sostenible y desarrollo empresarial, como una dependencia de nivel directivo y sectorial que atienda directamente los renglones del cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales, la agricultura sostenible, el desarrollo empresarial y competitividad, respondiendo a los nuevos retos que hoy por hoy tiene al Amazonas en el marco de sus desarrollo sostenible.

Proveer los servicios de agua y saneamiento básico con estándares de calidad, garantizando la salud humana y garantizando la protección de los recursos naturales.

<p>Plan de Desarrollo "Por un Buen</p>	<p>-Carencias de políticas de investigación, aprovechamiento y conservación que ponga freno a la extracción de recursos. -Deterioro ambiental. -Pérdida de ecosistemas y biodiversidad.</p>	<p>Objetivo general: Mejorar la calidad de vida de los amazonenses, a partir de un proceso de planificación que permita analizar los problemas que enfrenta el departamento y las ventajas comparativas identificando los mecanismos para optimizar los recursos y obtener el máximo beneficio con el mínimo costo socioeconómico y medioambiental.</p>	<p>Planeación y ejecución de planes de obras e inversiones en componentes ambiental y social. Incrementar el número de personas atendidas con el servicio de acueducto, con el suministro de agua apta para el consumo humano Garantizar el Adecuado</p>
--	---	---	--

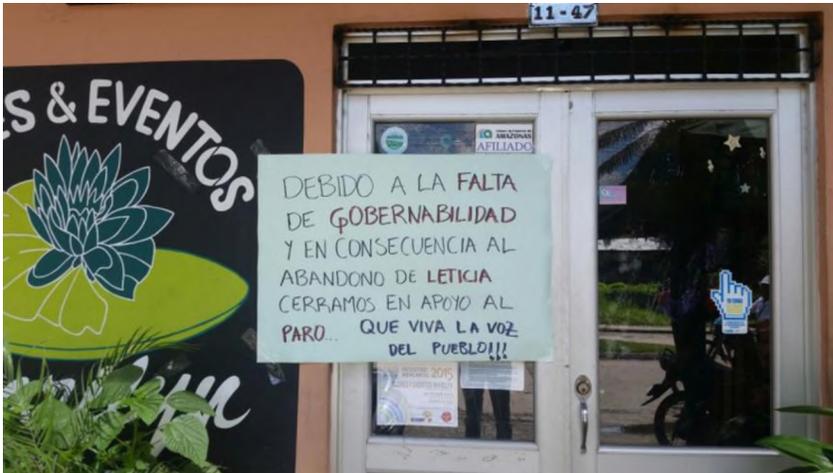
<p>vivir, somos pueblo, somos más”</p>	<p>-programas de reforestación inapropiados y un turismo mal dirigido. -Ausencia de política de desarrollo territorial. -Problemas en la prestación de servicios básicos domiciliarios, especialmente en corregimientos. -Economía extractiva.</p>	<p>Objetivos específicos: Apoyar a los municipios y corregimientos en una adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y ase. Contribuir con el saneamiento ambiental. Realizar estudios y diseños para el servicio de acueducto y tratamiento de aguas residuales del municipio de Puerto Nariño y comunidad indígena de Leticia Km 6, Mirití – Paraná.</p>	<p>manejo de las aguas residuales ampliando la cobertura del servicio y construcción, modernización y optimización de las redes de alcantarillado y la operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales.</p>
	<p>Apoyar el desarrollo de proyectos y políticas de etnoturismo y ecoturismo.</p>	<p>Fomentar la cultura del Agua en el Departamento como estrategia al uso racional del Recursos Hídrico. Avanzar en el control a las actividades de minería desarrolladas en el Departamento del Amazonas,.</p>	
		<p>Apoyar iniciativas comunitarias de recuperación, protección y conservación mediante la coordinación de autoridades ambientales e indígenas.</p>	<p>Reforestar. Desarrollar acciones de ordenamiento y manejo integral de las cuencas hidrográficas del Departamento del Amazonas.</p>
			<p>Recuperar, proteger y promover los ecosistemas estratégicos.</p>
			<p>Coordinar acciones de articulación intersectorial para el desarrollo de los planes preventivos, de mitigación y superación de las emergencias y desastres en el departamento.</p>
			<p>Fortalecimiento de los mecanismos e instancias de interlocución, coordinación y concertación Estado – Pueblos Indígenas del Amazonas.</p>

Nota: Elaboración propia, basada en los respectivos planes de desarrollo.

Apéndice G. Registro fotográfico



Nota: movilización Municipio de Leticia, elaboración propia.



Nota: movilización Ciudad de Leticia, elaboración propia.



Nota: problema de residuos sólidos Municipio de Leticia, elaboración propia.



Nota: problema de residuos sólidos en cuencas hidrográficas, elaboración propia

Apéndice H . Lista de entrevistados

ACTOR	PARTICIPANTE	ENTREVISTADO
	Comunidad de Valencia	-Olga Pacaya -Nelson Catachunga -Armando (Vice-curaca) -Rafael Paidrito Omi (Chamán) -Transito Rodríguez (representante de una asociación de mujeres indígenas) -Raúl Paima Rengifo (líder social comunitario)
CIUDADANÍA	Líderes indígenas	
	Habitantes de Leticia	-Rosario Uchuña -Alberto Rojas Lesmes (Kapax)
ONG	Gaia	- Gustavo Restrepo (Funcionario de Gaia) -Germán Barreto (ingeniero)
	Secretaría de Agricultura, Medio	

ORGANISMO REGIONAL	Ambiente y Productividad Departamental	-Jaime Castro (ingeniero ambiental y sanitario)
	Alcalde Municipio de Leticia	-José Ignacio Lozano -Sonia Marín (Secretaria de Medio Ambiente de Leticia)
ORGANISMO LOCAL	Secretaría de Competitividad, Medio Ambiente y Turismo	-Jaime Rivas (Enlace de cooperación internacional)
ORGANISMOS PRÓXIMOS	Corpoamazonía	-Hugo Carvajal (Ingeniero forestal)
	Parques Nacionales	Diego Muñoz (Jefe del proyecto Parque Yaigojé Apaporis)
	SINCHI	Luis Eduardo Acosta (Investigador)

Nota: Elaboración propia

Preguntas realizadas en las entrevistas:

1. ¿Qué es el Amazonas?
2. ¿A quién le importa el Amazonas?
3. ¿En que han contribuido la alcaldía de Leticia y la gobernación del departamento al Amazonas?
4. ¿Cuáles son las prioridades para el Amazonas?

Apéndice I. Entrevistas

Las entrevistas se entregan adjuntas en un CD, sin embargo, dos de los entrevistados no permitieron que se les grabara por lo cual a continuación se anexan las respuestas que dieron de acuerdo a notas tomadas durante la entrevista.

Entrevista No. 1

Entrevistado: Hugo Carvajal Triana

Funcionario de CORPOAMAZONÍA

Fecha: 25 de abril de 2015

Preguntas:

1. ¿Qué es el Amazonas?

De acuerdo al plan regional de biodiversidad, la región amazónica a nivel mundial es considerada la más rica en diversidad biológica, es una de las áreas silvestres más grande en cuanto extensión de bosques, con respecto a la diversidad de endemismo ninguna región se aproxima. La Amazonía es la región más rica de la tierra en cuanto a diversidad terrestre y dulce agrícola, en aves y reptiles, además cuenta con una área de mayor reserva de agua dulce del planeta (15%-20%). La cuenca amazónica es la más extensa de la tierra, el ecosistema de bosque continuo es el mas grande del mundo. Existen acerca de 379 grupos étnicos, con una población indígena aproximada a 1 millón de habitantes.

Es una región cohesionada social, cultural, económica y políticamente por un sistema de valores fundamentados por el arraigo a la equidad, armonía, respeto, la tolerancia y la convivencia.

2. ¿A quién le importa el amazonas?

A todo el que tenga algo de conciencia ambiental le importa el Amazonas. Los gobiernos, los institutos, las organizaciones a nivel mundial se han preocupado siempre por el amazonas, con diversos intereses. Algunas acciones desinteresadas, otros, con acciones de intención, pero siempre hay un interés.

Algunos vienen a hacer dinero, otros a vivir como ermitaños, otros a ayudar a los indígenas, otros a robarlos, otros que vienen a traquetear, depende de la visión.

3. ¿En qué ha contribuido la alcaldía de Leticia y la gobernación del Departamento al Amazonas?

La alcaldía tiene un faltante o no tiene la capacidad técnica, logística y operativa de atender todas las necesidades del municipio, y la gobernación de la región.

Puede contribuir en garantizar los servicios públicos a toda la población. Atender los temas de salud y educación.

1. ¿Cuáles son las prioridades para el Amazonas?

Una de las prioridades más grandes es el recurso hídrico, asegurar y garantizar la disponibilidad y calidad de agua.

Hay una fragilidad en temas de frontera, por lo cual hay que tener cuidado con los recursos hídricos por tema de demandas.

Se necesita una gestión integral de recursos hídricos, el agua del acueducto llega contaminada a la bocatoma.

Hay prioridades en Educación, salud, medicina tradicional y etnoeducación.

Entrevista No. 2

Entrevistado: Luis Eduardo Acosta.

Funcionario de SINCHI

Fecha: 22 de abril de 2015

Preguntas:

1. ¿Qué es el Amazonas?

Es una región, que coincide con aspectos de selva, que tiene dos grandes subregiones la amazonas suroccidental y que tiene que ver con los procesos de colonización , colonos campesinos del interior del país y suroriental que tiene que ver con la mayor parte de los territorios de pueblos indígenas y digamos que la distingue como una región pluricultural.

2. ¿ A quién le importa el Amazonas?

A los vivientes de acá, a la sociedad que la construye, le puede importar hasta el mundo entero, pero hay una percepción muy lejana del interior. Hay instituciones que tienen sedes aquí pero son instituciones que por más que tengan aquí una acción no se toman el trabajo en serio.

3. ¿En que han contribuido la alcaldía de Leticia y la gobernación del departamento al Amazonas?

El departamento del amazonas tiene dos municipio que son el 7% del departamento y en el 93% son corregimientos departamentales hoy ilegales por la constitución nacional por una sentencia de la corte constitucional. Son áreas que quedaron prácticamente sin ninguna posibilidad de ser involucradas en las inversiones del presupuesto nacional en todo el campo de la inversión porque como no son autónomos política y administrativamente no pueden hacer sus planes de desarrollo.

La acción que puede hacer la alcaldía en su territorio municipal que tiene que ver con la Amazonas colombiana, tiene mediana acción, de muy baja capacidad.

Todo depende el gobernador y como es un departamento que efectivamente tiene los más bajos índices de transparencia y el manejo de recursos entonces es complicada la situación.

4. ¿Cuáles son las prioridades para el Amazonas?

Desde el punto de vista ambiental la Amazonia tiene una vocación, Y la vocación que tiene la región, es que es una región de agua y de bosques y esa vocación tiene que ver con la biomasa peces y con los recursos forestales. La prioridad es que ese ecosistema de selva de recursos pesqueros, de recursos forestales se conserve y permita a la población tener la oportunidad de vivir, de tener un futuro, de tener un ingreso, de tener posibilidad de una economía.

Otra prioridad es que las políticas del Estado permitan efectivamente que estas construcciones territoriales tengan como base la sostenibilidad del bosque, la conservación de las aguas, que permitan efectivamente generar tecnologías adecuadas para el uso y el manejo de la conservación de esta selva.

También, el Estado debe tener una claridad en su política para que sus pueblos indígenas pueda tener la posibilidad la alternativa de decidir la vida que quieren llevar.

Apéndice J. CD-ROM