
Fernando Franco

EL RETO DE LA CONTRIBUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DEL
TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA —OTCA— PARA EL
BIENESTAR DE LAS POBLACIONES LOCALES Y FRONTERIZAS

Resumen

El documento aborda la descripción de las dinámicas sociales, económicas y políticas de las poblaciones fronterizas asentadas en la Amazonia, que discurren en medio de situaciones de conflicto y con formas diferenciadas de presencia de los Estados nacionales y sus instituciones. El escrito expone las políticas de organismos multilaterales como la OTCA (Organización del Tratado de Cooperación Amazónica), que tienen como objetivo formular planes y agendas estratégicas en torno al desarrollo sostenible y al uso y conservación de los sistemas naturales amazónicos y sus recursos. El argumento central es que tales políticas, planes y programas tienen un impacto mínimo en la resolución de los problemas y conflictos que enfrentan los pueblos amazónicos, dada la ausencia de instrumentos que articulen las formulaciones de carácter general con propuestas y proyectos que conduzcan al desarrollo sostenible y a un mejor vivir de las poblaciones amazónicas a escala regional.

Palabras clave: *OTCA (Organización del Tratado de Cooperación Amazónica); fronteras internacionales; conflicto armado; sociedades amazónicas.*

THE CHALLENGE OF THE CONTRIBUTION OF THE AMAZON COO-
PERATION TREATY ORGANIZATION — ACTO — TO THE WELL-
BEING OF LOCAL POPULATIONS ON THE BORDER

Abstract

This paper addresses the description of social, economic and political dynamics of the Amazonian populations living in border regions, amidst conflictual situations, and different degrees of presence of the nation-states and their institutions. The paper depicts the policies of multilateral organisms, such as ACTO, which have as objective the formulation of plans and strategic agendas for sustainable development and the use and conservations of Amazon natural systems and resources. The central argument is that these policies, plans and programs have a minimal impact in solving the problems and conflicts that Amazonian local populations face, given the absence of instruments that allow for the articulation of the broad formulations of the policies with the concrete proposals and projects to attain a sustainable development and better living conditions for these populations.

Keywords: *ACTO (Amazon Cooperation Treaty Organization); international borders; armed conflict; Amazon societies.*

Fernando Franco profesor asociado, Universidad Nacional de Colombia – Sede Amazonia, Leticia. Septiembre del 2012. Correo electrónico: ffrancoh@unal.edu.co

La cotidianidad de los pueblos amazónicos

Históricamente las fronteras internacionales han sido escenarios de conflictos: soberanía, ocupación y negociación de territorios, definición de límites, guerras internacionales, conflictos armados internos, secesiones y anexiones. Algunos ejemplos son los conflictos Brasil-Bolivia, Perú-Ecuador, Colombia-Perú, Venezuela-Guyana y el conflicto armado interno en Colombia.

Las fronteras son lugares centrales, en contraste con la visión dominante de extremo, margen o borde. Son espacios de encuentro de sociedades de países vecinos con intereses comunes a pesar de las divisiones políticas derivadas de las líneas de frontera y del nacionalismo a ultranza. Las sociedades fronterizas generan fuerzas creativas del crecimiento, del desarrollo y del bienestar por la solidaridad y el bien común frente a la ausencia o la presencia precaria de los Estados y las instituciones. En las fronteras se desarrollan sinergias culturales, lingüísticas, familiares y relacionales indisolubles entre sus habitantes; se consolidan relaciones económicas, de intercambio y prestación de bienes y servicios, incluidos los educativos y de salud, más profundas y arraigadas que las iniciativas que en materia de integración toman los Estados.

Los Estados nacionales se vincularon a sus fronteras bajo los dos principios universales de *soberanía* y de *seguridad nacional*. Las fronteras vivas internacionales amazónicas iniciaron su crecimiento como *fuertes militares* y *polos de soberanía*, y en la mayoría de los casos el poblamiento se ha dado como resultado de dicha presencia, pero también como subproducto de las guerras entre países. En estos procesos de ocupación, las dinámicas migratorias y el crecimiento urbano y económico trascienden la mera presencia del Estado con fines de soberanía y seguridad nacional. Ello genera un gran desequilibrio en cuanto de un lado las sociedades fronterizas deben abocar su crecimiento y satisfacción de sus necesidades de servicios básicos con precario apoyo del Estado y sus instituciones, mientras que las instituciones militares actúan como una suerte de *oasis* o *enclaves* de bienestar y privilegios. Varias de las fronteras amazónicas son trinacionales, como Colombia-Brasil-Venezuela en la Piedra del Cocuy, Colombia-Brasil-Perú en el Trapecio y Colombia-Ecuador-Perú en la unión del río Guepí con el Putumayo, y en ellas la ocupación con fines soberanos y de seguridad nacional son dominantes.

Varios de los episodios de la ocupación de las fronteras internacionales están vinculados con el desplazamiento de personas y familias que buscan refugio a situaciones de desarraigo y violencia en otros sitios o que llegan a las zonas de frontera en búsqueda de oportunidades laborales y de ingreso. Esto hace que la dinámica migratoria y el desempeño demográfico de las ciudades y pueblos fronterizos tengan una fuerte presencia de sectores sociales marginales sin ingresos seguros, sin capital material y en general sin mayor formación y capacidad técnica o profesional que les permita contribuir al desarrollo local y regional. No obstante, desde su llegada, son demandantes netos de bienes y servicios.

Las fronteras internacionales de la Amazonia son lugares centrales que ejercen un poderoso efecto de atracción sobre las comunidades indígenas circundantes, hecho que acelera los procesos de “aculturación” y reblandecimiento de las estructuras organizativas, de autoridad y de producción tradicionales. Es creciente la urbanización de familias indígenas en procura de “mejores condiciones de vida” y de acceso a los servicios públicos. Su vinculación con los mercados y las necesidades que esta relación les crea precipita la urgencia de generar ingresos monetarios, para lo cual acuden a sus dos únicas fuentes: la producción de pequeños excedentes de la chagra o de las cosechas de la selva y de los ríos y la venta de su propia fuerza de trabajo. Los caboclos en Brasil, los ribereños en Perú y los campesinos colonos en Colombia, Ecuador y Bolivia, mercadean los excedentes de sus cosechas en los pueblos y ciudades, y es frecuente su vinculación laboral transitoria en tales aglomeraciones urbanas.

La mayoría de las poblaciones de frontera carecen de un sector fabril importante que permita el desarrollo de relaciones sociales de producción estables. La economía legal se fundamenta en la prestación de servicios y en el gasto público y aquellos que ofrece el sector privado. El subempleo y el empleo informal son predominantes, y las normas laborales de defensa del trabajador son letra muerta.

Hay poblaciones fronterizas con presencia de enclaves extractivos que, como la producción petrolera en la frontera colombo-ecuatoriana sobre el río San Miguel, les imprimen una fuerte dinámica económica y movilidad social. Desafortunadamente, allí confluyen también graves conflictos como el armado, el de drogas y el ambiental vinculado a las malas prácticas laborales de las petroleras, de contingencia por los daños ambientales como la contaminación de fuentes hídricas y los atentados a los pozos y oleoductos por parte de los grupos armados ilegales. La minería del oro, y la más reciente

del complejo mineral denominado coltán, en la mayoría de los casos ilegal, convoca flujos a veces arrolladores de personas de múltiples procedencias pero con el común denominador de desempleados, de población marginal y de aventureros a la caza de una oportunidad en la vida. La bonanza del oro de Taraira en la frontera colombiana con Brasil y la avalancha de mineros informales a lado y lado de la Carretera Transoceánica Sur entre Brasil y Perú son ejemplos recientes de estos fenómenos.

Las fronteras son espacios de refugio de personas y grupos vinculados con el delito y en el caso de las *commodities* de uso ilícito (producción y tráfico de drogas, de armas, de personas, minería ilegal del oro y su contrabando y contrabando de mercancías), son lugares estratégicos para el desarrollo de cadenas comerciales de estas mercancías hacia los mercados internacionales. En las zonas de frontera confluyen, de forma expandida, los conflictos derivados de la concentración del ingreso, de la informalidad económica, del caos urbano, de la inmigración ilegal y del delito. En las selvas amazónicas se han forjado y fortalecido los grupos armados revolucionarios y las fuerzas contrainsurgentes del paramilitarismo: Sendero Luminoso y Tupac Amarú en Perú, FARC, ELN y M-19 en Colombia y la selva profunda, y las fronteras internacionales sirven como retaguardia estratégica y como ruta de abastecimiento de armas, medicamentos y vituallas para las tropas de los grupos insurgentes.

Los grupos emergentes desarrollan gran capacidad de expansión territorial por medio de una suerte de “venta de servicios” y de desplazamiento de pequeños contingentes hacia zonas y ciudades que, como la conurbación Leticia-Tabatinga, se encuentran en el centro de una nueva bonanza coquera a raíz de los cultivos comerciales de la planta de coca a lo largo del territorio peruano sobre el río Yavarí. La violencia, la extorsión y el consumo “elegante” hacen parte de la cotidianidad de los habitantes de esta frontera trinacional. En esta frontera la pobreza se camufla en las vitrinas cargadas de electrodomésticos y abalorios, en el desfile sin fin de motos y de carros nunca antes vistos, en el pescado y la yuca aún baratos y en la fascinación de la selva, del río y de los atardeceres amazónicos. Todo esto ocurre en una frontera que es polo de soberanía de tres países amazónicos, que responden a sus políticas de seguridad nacional y que albergan poderosos emplazamientos de las fuerzas militares de ejército, marina y aérea, de policía y de seguridad.

Este complejo de situaciones “anormales” que tienen como escenario las fronteras internacionales amazónicas conduce a tensiones y crisis en las relaciones diplomáticas y económicas entre los países. El conflicto armado

interno colombiano y su vinculación con la “guerra contra las drogas” son puntos siempre presentes en las agendas de los presidentes y de los organismos y espacios de cooperación de los países amazónicos. No obstante, las poblaciones urbanas y dispersas en las fronteras incorporan a su cotidianidad la omnipresencia de estos fenómenos desde la frontera colombo-venezolana en la Guajira hasta la frontera colombo-ecuatoriana en el Océano Pacífico.

El proceso en curso de conversaciones entre el gobierno del presidente de Colombia Juan Manuel Santos y los comandantes de la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, hacia una solución política del conflicto armado es una oportunidad para que los organismos multilaterales —OTCA (Organización del Tratado de Cooperación Amazónica), Unasur, Unamaz (Asociación de Universidades Amazónicas)—, los acuerdos y los espacios de concertación binacionales, hagan aportes en materia de investigación y desarrollo a favor de los pueblos amazónicos colombianos en los procesos económicos, sociales y políticos del pos-conflicto.

Como si todo lo anterior fuera poco, en las poblaciones fronterizas se reproducen las situaciones de corrupción pública vinculadas a los gobiernos regionales y locales, a estados permanentes de ingobernabilidad y al control político de partidos y empresas electorales que controlan la participación ciudadana en las instituciones de gobierno. La prestación de los servicios públicos de educación, salud, vivienda, saneamiento básico, conservación del medio ambiente y el ordenamiento urbano, se prestan de manera precaria, y el municipio como mega-empresa de gestión y de desarrollo local, se diluye en las reyertas partidistas, en la adopción de decisiones desafortunadas para el bienestar de la gente, en la indiferencia de la propia gente y, en fin, en la ingobernabilidad que caracteriza la vida económica, social y la seguridad ambiental de la mayoría de estos asentamientos en las fronteras internacionales.

El Plan Estratégico 2004-2012, la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica 2010 de la OTCA y su contribución al bienestar de las poblaciones locales y fronterizas

No es el propósito de este escrito analizar o evaluar el desarrollo y los impactos de estos dos instrumentos de política, programáticos y de acción de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica sobre el bienestar

de las poblaciones fronterizas y locales de la gran Amazonia, sino llamar la atención sobre cómo la cotidianidad de los pueblos y asentamientos humanos a lo largo y ancho de la Amazonia responde a complejas relaciones sociales, económicas, políticas y ambientales que rebasan los alcances de las grandes formulaciones de política de los Estados, de las instituciones públicas y de los organismos internacionales.

El objetivo general de los dos instrumentos es el desarrollo sostenible de la Amazonia a partir del desarrollo de cuatro ejes estratégicos y seis áreas programáticas en el Plan 2004-2012, y de dos ejes transversales y de ocho agendas sectoriales en la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica aprobada por la reunión de cancilleres de los países amazónicos en Lima en el año 2010. Estos cuerpos políticos y programáticos cubren extensos campos temáticos de la conservación de los recursos naturales, de la sostenibilidad y del desarrollo sostenible, de la gestión del conocimiento, del fortalecimiento institucional, de la preservación de las culturas y de los derechos de los pueblos indígenas, del mejoramiento de la salud, de la educación, de la infraestructura y servicios de transporte, comunicaciones, energía y de abordaje de problemas cruciales como el cambio climático.

En todos los casos la misión de la OTCA apunta a “[...] fortalecer y crear los mecanismos [...] así como las políticas comunes o compatibles, para hacer efectivos los procesos de integración y desarrollo sostenible regional, fomentando la activa participación de los países y de actores regionales y locales en el diseño y ejecución de los distintos planes, programas y proyectos [...]” (Secretaría Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica 2004: 9).

Los trabajos de consultoría y las investigaciones de la OTCA en asuntos de singular importancia para la Amazonia y sus ocupantes son puntos de referencia obligados para los gobiernos y para la academia. Algunos de los estudios emblemáticos son *Piscicultura Amazónica con Especies Nativas* (1996), *Diagnóstico de los Recursos Hidrobiológicos de la Amazonía* (1994), *Plantas medicinales* (1995), *Biodiversidad y salud en las poblaciones indígenas de la Amazonía: Situación actual y perspectivas* (1997).

Cabe repetir lo conocido con relación a la función de OTCA como organismo de gestión técnica pero también de convergencia política multilateral de cooperación de los países copropietarios de la Amazonia. Dado este carácter, la organización tiene un amplio espectro temático y territorial de competencia

para la formulación de elementos generales de política, de planes y agendas estratégicos, y para el diseño de programas y proyectos sectoriales vinculados a los planes y agendas debidamente concertados y aprobados por los países miembros. OTCA es una agencia de gestión política y técnica, mas no un organismo ejecutor.

En contraste con el papel misional del organismo como formulador de las políticas y como facilitador de los procesos y acciones de integración y cooperación a escala panamazónica, en los pueblos y localidades, en los territorios indígenas y en las fronteras amazónicas, la vida discurre en torno a relaciones sociales, económicas y políticas de alta complejidad y conflictividad. Muchos de los problemas que caracterizan esa cotidianidad, como se relató a lo largo de este escrito, se resuelven internamente, o no se resuelven y así se incrementan las insatisfacciones e ingobernabilidades, pero la vida sigue. Y es allí, a nivel de lo local, en donde los elementos constitutivos de las políticas, de los planes, de las agendas, de los programas y de los proyectos no llegan, no se traducen en acciones concretas, o lo hacen de manera parcial o insatisfactoria. Hay una ostensible dislocación e incompatibilidad entre las políticas y sus instrumentos, con las realidades de lo local, y un diálogo muy débil entre organismos multilaterales como la OTCA y las estructuras de poder y decisión en el nivel subregional y local de los países amazónicos.

El discurso del desarrollo sostenible mantiene un fuerte sesgo ambientalista y las propuestas políticas multilaterales de agendas comunes son maximalistas y por supuesto no llegan a la terrenalidad de lo local y de la particularidad de sus “micro-conflictos”. ¿Qué hacer mientras tanto con la informalidad laboral y la falta de ingresos, con el tráfico y el microtráfico de estupefacientes, con los contrabandos de todo tipo, con la corrupción pública y privada, con las empresas electorales y la falta de democracia, con las organizaciones armadas ilegales, con las deficiencias de los servicios de salud y educación, en fin, con las eternas crisis sociales mientras los Estados continúan pensando en la soberanía y en la seguridad nacional?

Un buen ejemplo de esta afirmación es la encrucijada que enfrentan en Colombia los organismos nacionales, las entidades territoriales de los departamentos y los municipios, las universidades y los centros de investigación para el uso adecuado de las regalías de recursos naturales destinados a la financiación de programas y proyectos de ciencia, tecnología e innovación. No solo llama la atención lo novedoso del sistema y la reivindicación de lo regional y lo local en el campo de la ciencia y la tecnología para el desarrollo

sostenible, sino la precaria oferta de proyectos de investigación que alimenten el sistema. Esto no es más que la brecha por superar entre el deber hacer y el hacer.

El nuevo sistema de distribución de las regalías provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables y que le representa recursos financieros nuevos a las entidades territoriales departamentales y municipales de la Amazonia colombiana, es una oportunidad para el impulso de la ciencia, la tecnología y la innovación, además de la financiación de proyectos de desarrollo de la infraestructura de servicios que deberán mejorar de manera significativa el bienestar de las poblaciones amazónicas de indígenas desde el piedemonte de los Andes hasta la selva profunda, de los habitantes de los pueblos y ciudades de la selva y de los campesinos y colonos del piedemonte. En estos nuevos escenarios, la OTCA está llamada a jugar un papel protagónico.

Una alternativa para vincular de manera propositiva los planes y agendas de la OTCA a la solución de problemas y conflictos de los pueblos y localidades de la Amazonia con vistas a su desarrollo y bienestar, pero también hacia el logro de sus objetivos misionales de uso y conservación del medioambiente y sus recursos, es la formulación y ejecución de proyectos de investigación aplicada, de desarrollo, de gestión pública y de cooperación horizontal entre instituciones de los países amazónicos. Estos proyectos podrían desarrollarse como iniciativas binacionales o trinacionales en las áreas de frontera con fuerte presencia humana y en la perspectiva de alcanzar máximos impactos positivos en favor de los sectores sociales vinculados.

Referencias

SECRETARÍA PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA. 2004. *Plan Estratégico de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (2004-2012)*. Brasilia: OTCA.

Fecha de recepción: 01/10/2013

Fecha de aceptación: 01/11/2013