

Gestión ambiental y fronteras

Análisis a las dinámicas de los actores locales
en el departamento del Amazonas

Wilson Ladino Orjuela*
Ómar Rey Anacona**

* Sociólogo. Máster en Sociología. Candidato a Ph.D. en Gobierno y Administración Pública, IOG-UCM. Profesor ESAP.
E-mail: wilson.ladino@esap.edu.co

** Economista. Estudios de maestría en Economía. Profesor ESAP.
E-mail: reymar28@hotmail.com

Correo impreso: Carrera 46 No. 32-143,
Manzana D, Casa 15, Azotea, Villavicencio,
Meta – Colombia

Recibido: noviembre 2009
Aprobado: noviembre 2010

1. INTRODUCCIÓN

Colombia presenta una complejidad en sus fronteras, dadas las condiciones históricas y de interés nacional. El tema de fronteras es dinámico y ha evolucionado generando normatividad gubernamental e instrumentos, a manera de herramientas para apalancar el desarrollo integral de sus zonas de frontera, que infortunadamente no han logrado avances signi-

RESUMEN El artículo presenta los resultados de un trabajo de investigación al ámbito fronterizo trinacional Leticia, Colombia - Tabatinga, Brasil, - Caballo Cocha, Perú, que buscaba conocer el grado de apropiación que los pobladores de Leticia en Colombia tenían de las normas o instrumentos fronterizos aprobados, así como de los acuerdos fronterizos entre los tres países, junto con la normatividad y la gestión ambiental local y nacional en la frontera terrestre colombiana. Luego de realizar 53 entrevistas semiestructuradas a personas del municipio de Leticia, durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2008 y octubre de 2009, como complemento a la revisión bibliográfica, se pueden establecer con mayor detalle las aproximaciones que los actores locales han tenido a estos instrumentos aprobados para promover su desarrollo, al igual que se identifica el modelo de desarrollo no sustentable predominante en la apropiación del territorio por parte de la sociedad local leticiense, concluyendo que se tiene un bajo conocimiento con respecto a los instrumentos fronterizos y un modelo ambiental insostenible para el desarrollo.

Palabras clave: fronteras, desarrollo fronterizo, gestión ambiental, instrumentos fronterizos, desarrollo sostenible.

ABSTRACT Environmental management and borders: an analysis of the dynamics of local actors in the Amazonas department

The article presents the results of a research project regarding the international tri-border involving Colombia (Leticia), Brazil (Tabatinga) and Peru (Caballo Cocha). It sought to determine the degree of appropriation/involvement felt by people living in Leticia in Colombia regarding the frontier regulations or instruments and agreements made between the three countries, along with local and national environmental management regulations on the Colombian land border. Fifty-three semi-structured interviews were held with people from Leticia during October, November and December 2008 and October 2009; a pertinent literature review was also made, leading to establishing local actors' approaches to these instruments in more detail concerning how they have promoted their development as well as identifying the model of unsustainable development currently predominating land appropriation by local society in Leticia. It was concluded that there is very little knowledge about frontier instruments or an unsustainable environmental development model.

Key words: border, border development, environmental management, border tools, sustainable development.

RESUMO Gestão ambiental e fronteiras. Análise às dinâmicas dos atores locais no Departamento de Amazonas

O artigo apresenta os resultados de um trabalho de investigação no espaço fronteiriço trinacional Leticia, Colômbia - Tabatinga, Brasil - Caballo Cocha, Perú, que pretendia conhecer o grau de conhecimento que os habitantes de Leticia em Colômbia tinham das normas ou instrumentos fronteiriços aprovados, bem como dos acordos fronteiriços entre os três países, e também da normatividade e da gestão ambiental local e nacional na fronteira terrestre colombiana. Após a realização de 53 entrevistas semiestructuradas a pessoas do Município de Leticia, durante os meses de Outubro, Novembro e Dezembro de 2008 e Outubro de 2009, como complemento à revisão bibliográfica, podem-se estabelecer, com mais pormenor, as afinidades que os atores locais têm tido com estes instrumentos aprovados para promover o seu desenvolvimento, identificando-se igualmente o modelo de desenvolvimento não sustentável predominante na apropriação do território por parte da sociedade local de Leticia, concluindo que se tem um baixo conhecimento relativamente aos instrumentos fronteiriços e um modelo ambiental insustentável para o desenvolvimento.

Palavras-chave: Fronteiras, desenvolvimento fronteiriço, gestão ambiental, instrumentos fronteiriços, desenvolvimento sustentável.

ficativos, ni siquiera desde los actores institucionales competentes e involucrados con esta tarea.

En el marco normativo, las herramientas jurídicas, los acuerdos binacionales, los planes de desarrollo y tantos otros instrumentos e intenciones como la Ley de fronteras de 1995, expedida por el Congreso colombiano, en desarrollo de principios constitucionales y acuerdos internacionales, producto de cambios importantes en las nociones de internacionalización, globalización, regionalización y fronteras, aún no dan muestras de aplicaciones y apropiaciones eficientes y eficaces.

Existen varios factores que podrían explicar esta circunstancia objetiva por la que atraviesan las zonas de frontera internacional terrestres de Colombia: primero, un desarrollo concentrado en la zona andina que descuidaba las zonas fronterizas durante el siglo XX; segundo, una debilidad institucional en las entidades territoriales locales; tercero, la falta de asimilación de las nuevas nociones desarrolladas sobre frontera luego de la primera mitad del siglo XX en el mundo y en América Latina en particular; y cuarto, la falta de instrumentos legales que permitieran la gestión de los actores locales de sus propios procesos de desarrollo, incluyendo la falta de seguimiento por las instituciones nacionales a la ejecución de actividades para el desarrollo fronterizo y su internacionalización, entre otros.

Se cumplen ya ocho años de haberse expedido el documento Conpes 3155, el cual se operacionaliza mediante acciones específicas por parte de los ministerios y organismos del orden nacional, los principios establecidos en la Constitución Política de 1991 y la Ley de Fronteras de 1995.

El territorio como objeto de investigación y como elemento de Estado, y su significado cosmogónico, etnográfico, geoestratégico, político, incluido el de las fronteras internacionales, tiene una larga tradición de estudio, el cual ha tenido cambios significativos a lo largo de la historia. Con el surgimiento y desarrollo de los Estados-Nación en Europa del siglo XVI, la noción de frontera se convirtió en un asunto de primer orden en la organización política internacional y actualmente, la globalización exige a las regiones fronterizas ajustes y ordenamientos permanentes.

La problemática con las fronteras internacionales persiste, según referencias históricas desde la Colonia; aún se tienen algunas delimitaciones todavía sin concluir y otras han ido más allá de señalar líneas divisorias, proponiendo formas de cooperación para la navegación, la investigación, la explotación y la conservación de los recursos. Además, se presentan acciones diferentes que marcan un desarrollo desigual de fronteras en Colombia; basta observar la diferencia en la intensidad de las relaciones fronterizas del ámbito Cúcuta-San Cristóbal, con nuevas formas institucionales y de sociedad civil, con respecto al ámbito fronterizo de Leticia, Inírida, Puerto Carreño o Mitú.

En Colombia, persiste un desarrollo regional desigual que no se ha resuelto y que afecta a sus fronteras. Problemas como la inequidad, las debilidades del sistema democrático y la debilidad institucional del Estado en la mayoría de los territorios que componen la Nación, han permitido el florecimiento de actividades ilícitas como el narcotráfico y su inclusión en grupos al margen de la ley. Esto ha generado un relacionamiento cultural negativo en las fronteras y nefasto para el desarrollo regional, explicando además que Colombia reduzca sus relaciones económicas, sociales, políticas y diplomáticas a nivel internacional y en especial con sus vecinos.

La historia de la política exterior colombiana demuestra que en zonas de frontera el país ha tenido tres etapas: una inicial dedicada a definir y señalar los límites terrestres, y a la conservación y el mantenimiento de las marcas fronterizas que las señalan; otra etapa dedicada a concretar y afianzar la posición y jurisdicción sobre las áreas marinas y submarinas; y una tercera etapa dedicada al desarrollo y la integración de las zonas fronterizas.

Conscientes de esta situación sobre esta última etapa, en materia normativa, los gobiernos colombianos han desarrollado una serie de instrumentos para que instituciones públicas, privadas y otros actores presten mayor atención al desarrollo regional en las fronteras: La Ley 10 de 1983 para definir el ámbito geográfico que debería entenderse por zonas fronterizas; la creación de instituciones especializadas para promover el desarrollo fronterizo; el Decreto 3448 de 1983 conocido como el Estatuto de Fronteras; la Constitución Política de 1991 en los artí-

culos 289¹, 310² y 337³; la Ley 191 de 1995 o Ley de Fronteras en su artículo 37⁴ que otorga además facultad a la ESAP para actuar en esta materia; el Decreto 569 de 2001; y finalmente el Documento Conpes 3155 de 2002 que de alguna forma tiene en cuenta los vacíos presentados en las anteriores normas, y es el mecanismo a través del cual el Gobierno Nacional cuenta con un instrumento para desarrollar procesos de concertación de políticas y estrategias diferenciadas para cada una de las zonas de fronteras, de tal modo que atienda sus particularidades y potencialidades.

Como una respuesta ancestral, hoy silvestre étnica-cultural, las comunidades indígenas manejan su propia lógica de integración o participación y se encuentran emparentadas a lo largo de la frontera, celebrando sus reuniones y dando lugar a sus costumbres, independientemente de si existen instrumentos o acuerdos en tal sentido, por cuanto para ellos, la línea de frontera es más un imaginario occidental, dando lugar a un escenario propio, ancestral y fuera del contexto establecido por los actores y dirigentes políticos binacionales.

Todas las anteriores cuestiones se hicieron evidentes en la ejecución del proyecto *Gestión Ambiental y Fronteras, un análisis a las dinámicas de los actores locales en el departamento del Amazonas*, durante los meses de noviembre y diciembre de 2008 y entre noviembre y diciembre de 2009, en las ciudades de Leticia y Villavicencio, proyecto que tuvo como objetivo general establecer el grado de apropiación de los instrumentos gubernamentales fron-

terizos y el modelo de gestión ambiental adelantada por los actores locales vinculados a las instituciones territoriales y comunidades, tendientes a insertar al departamento del Amazonas en los procesos de internacionalización y determinar cuáles son los factores que impiden dicha apropiación, proponiendo acciones para aumentar la apropiación y la gestión ambiental.

El tema de frontera cobra fuerza hoy, debido a que el mismo concepto ha tenido cambios significativos y múltiples actividades en las últimas décadas. Sin embargo, en América Latina no se sienten más que algunas proyecciones teóricas y algunos recientes procesos de integración en el contexto de la CAN, Mercosur, Unasur e IIRSA. Por su parte, la gestión ambiental en el departamento del Amazonas cobra importancia, a la luz de las dinámicas de integración fronteriza que ocurren en Leticia, ya que las autoridades locales de Colombia, Brasil y Perú, y las comunidades indígenas y expertos consultados, han identificado como prioritario para el desarrollo la conservación y preservación del medio ambiente.

2. METODOLOGÍA

HIPÓTESIS DE TRABAJO

Hipótesis uno: La encrucijada del desarrollo fronterizo

Para las comunidades indígenas de Colombia, Perú y Brasil, la frontera tiene una doble significación, por un lado, control innecesario a su movilidad social y económica, pues históricamente persisten lazos familiares y vínculos afectivos entre ellas, antes que la determinación de los límites fronterizos, además que para una familia huitoto es más importante su pertenencia a esta colectividad que su nacionalidad y, por otro lado, aculturación debido al crecimiento urbano que invade las zonas de tales comunidades, la presencia del dinero como medio de intercambio y atesoramiento, y al consumo que resultan de la dinámica fronteriza.

¹ . Artículo 289. "Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente".

² . Artículo 310. "El departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador...".

³ . Artículo 337. "La ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo".

⁴ . Art. 37. "La ESAP adecuará los programas que adelante en las zonas de frontera a las necesidades de formación de los funcionarios públicos de los departamentos y municipios fronterizos, y de los responsables de la acción del Estado en las zonas de Frontera".

Hipótesis dos: La gestión ambiental como componente del desarrollo

En materia de legislación ambiental, cuya acción es internacional dada la característica de esta dimensión, se encuentran definidos campos comunes de intervención que tocan con la protección de parques y reservas y con la protección ambiental. Así, la Constitución Política, en el capítulo tres de los derechos colectivos y del ambiente, artículo 79, establece: *“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”*. También, en el artículo 80 se contempla la cooperación con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

En el artículo 267 de la Constitución se determina que el control fiscal es una función pública que le corresponde a la Contraloría General de la República, y se establece que: *“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales”*. De igual manera, la Constitución le fija a la Contraloría General de la República y a las contralorías territoriales, como órganos autónomos y de control, la obligación de: *“presentar ante el Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente”* (art. 268 C.P.).

Desde la expedición del Decreto 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales) y del documento Conpes DNP-DEPAC No. 2544 de agosto de 1991, se fortalece el medio ambiente como sector estratégico para el desarrollo, y como un resultado de esto, a partir de 1992, se establece el *Comité Interinstitucional de Cuentas Ambientales (CICA)*, conformado por entidades como: El Ministerio del Medio Ambiente, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento Nacional de Estadística (DANE), la Contraloría General de la República, la Universidad Nacional, la Universidad Javeriana, otras universidades y la Confederación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales.

De lo que se habla es de un compromiso en donde el Gobierno colombiano, a través de los lineamientos

consignados en la Agenda 21, ha manifestado mediante la expedición de la política nacional ambiental, la política nacional de investigación ambiental y la política nacional de educación ambiental, concertada esta última entre los Ministerios de Educación Nacional (MEN) y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, su intención por fortalecer la capacidad de respuesta de la sociedad en la solución de los problemas ambientales, basándose para ello en el índice de sostenibilidad ambiental (ISA), el cual es un indicador indexado, jerárquicamente estructurado y que combina 22 indicadores medioambientales que van desde la calidad del aire y reducción de desechos hasta la protección de bienes comunes internacionales.

Valga recordar que la Agenda 21 nace del compromiso emanado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo, más conocida como Cumbre de la Tierra, realizada en Río de Janeiro en 1992, y que representa un programa acordado por 179 gobiernos, para convertir el desarrollo sostenible en un tema prioritario para la comunidad internacional.

Hipótesis tres: La Amazonia como frontera internacional

A diferencia de las fronteras Colombia-Venezuela (sector Cúcuta-Táchira) y Colombia-Ecuador (sector Ruminichaca), donde es mayor el movimiento de mercancía y personas, la zona de frontera trinacional Colombia-Brasil-Perú hace parte de una zona estratégica para la humanidad por la biodiversidad, por el turismo, por la conexión entre dos océanos, por la presencia de recursos y minerales hasta por la presencia de comunidades indígenas, que sobreviven a pesar de la globalización, temas que son de interés del mundo desarrollado.

No se tienen límites exactamente delineados o marcados en la zona de frontera estudiada, ya que es el río Amazonas el que marca la frontera física, pero debe recordarse que esto no significa que no se diferencien los países, que no haya tráfico de vehículos en este caso de botes y embarcaciones y que no se descubran las diferencias culturales, raciales y familiares que distinguen a los tres países. La Amazonia se convierte así en una frontera internacional.

PROCEDIMIENTO Y METODOLOGÍA UTILIZADA

Reuniones de trabajo, estado del arte e instrumento utilizado

Estas reuniones permitieron determinar los sitios a visitar. Se definió la entrevista semiestructurada como el instrumento de recolección de información primaria. Se adelantó una búsqueda de información sobre la temática fronteriza y especialmente sobre este ámbito fronterizo trinacional. Esta búsqueda se hizo en el CDIM de la Territorial Once, en páginas de internet como la de la ESAP, la biblioteca Luis Ángel Arango y otras universidades, y en las bibliotecas personales de los autores. El equipo de trabajo definió el instrumento que se aplicaría, específicamente la entrevista semiestructurada, basado en una lista de preguntas formuladas previamente al trabajo de campo.

Lectura de documentos

Fueron revisados y leídos textos y documentos; se analizó la bibliografía relacionada con el tema fronterizo. Se destacan como documentos, la Ley 191 de 1995, el Plan de Desarrollo Nacional, el documento Conpes número 3155, Proyecto de Ley 166 de 2008, las actas de las reuniones de la Comisión de Vecindad, los convenios fronterizos en los temas de salud, educación, bienestar familiar y seguridad, el libro *Globalización y fronteras* editado por la Universidad Nacional, el Plan básico de ordenamiento territorial de Leticia, los planes de desarrollo de Amazonas y de Leticia, los tratados y convenios internacionales y fronterizos, entre otros. La lectura previa al trabajo de campo permitió cualificar las preguntas que se realizaron durante las entrevistas semiestructuradas.

Trabajo de campo

El trabajo de campo consistió en la realización de 53 entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos, comerciantes, personas clave en el conocimiento fronterizo, autoridades locales y funcionarios de los consulados de Brasil y Perú. Mediante la metodología de conversatorio se llevaron a cabo las preguntas y el contenido de las entrevistas. Se destaca la cooperación y el ánimo de colaboración de todos los entrevistados.

3. RESULTADOS

Los tres países cuentan con instrumentos fronterizos; sin embargo, los actores de los tres países conciben diferente la importancia de la frontera, según muestra el resultado de las entrevistas y el trabajo de campo realizado. Lo que es común en cuanto a la zona trífrotera (Colombia, Brasil y Perú en la Amazonia) es la distancia que separa las poblaciones de Leticia, Tabatinga y las comunidades ribereñas del Perú, con el interior de cada país.

3.1 Instrumentos fronterizos

Desde 1907 Colombia y Brasil vienen suscribiendo tratados y acuerdos fronterizos y de cooperación fronteriza; y desde 1934 Colombia y Perú han suscrito también acuerdos relacionados con sus fronteras. Es decir, los tres países cuentan con una tradición en instrumentos fronterizos. Adicionalmente, Perú aprobó la Estrategia nacional de desarrollo fronterizo 2002-2010, impulsada por el Gobierno Nacional.

Entre Colombia y Perú existen las decisiones de la CAN que son el marco principal de los acuerdos fronterizos, y para efectos de la presente investigación se consideraron las siguientes decisiones:

Tabla No. 1
INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FRONTERIZO DE COLOMBIA Y LA CAN

Norma	Objeto	Factor estratégico de desarrollo	Efecto
Acuerdo de Cartagena (26 de mayo de 1969)	Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social.	El desarrollo equilibrado y armónico debe conducir a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración entre los Países Miembros de modo que reduzca las diferencias existentes entre ellos.	Conformación de la Zona de Libre Comercio para el año 1992. Aplicación del Arancel Externo Mínimo Común. Zona de Libre Comercio. Preferencias arancelarias.

Norma	Objeto	Factor estratégico de desarrollo	Efecto
Decisión 271 (Lima, 19 de octubre de 1990)	Establecer, con carácter multinacional que compromete la acción conjunta de los Países Miembros, un Sistema Andino de Carreteras.	Vincular a los Países Miembros lo más directamente posible, por medio de una red de carreteras continuas. Atender el intercambio comercial andino de forma tal que los costos de transporte permitan incentivar la producción subregional. Permitir el transporte turístico y regular de pasajeros entre y a través de los Países Miembros. Vincular la Subregión Andina con los demás países de América Latina, con miras a expandir el mercado subregional.	Para alcanzar dichos postulados, orientados a la obtención de un espacio económico ampliado, es importante proseguir, hasta su terminación en corto plazo, con los proyectos de construcción de aquellos tramos del Eje Troncal cuyas características físicas y geométricas no los habilitan, al presente, para atender la circulación fluida de vehículos en toda época del año.
Decisión 459 (Cartagena, 25 de mayo de 1999)	Consolidar la confianza, la paz, la estabilidad y la seguridad subregional. Profundizar las relaciones de solidaridad y cooperación entre los Países Miembros sobre bases de mutuo beneficio. Desarrollar la complementariedad de las economías andinas en sus zonas de integración fronteriza.	La consolidación de este proceso en la Comunidad Andina exige el mejoramiento cualitativo de la calidad de vida de sus pobladores y la modernización de las instituciones allí localizadas, en concordancia con el avance hacia el Mercado Común, la puesta en marcha de una Agenda Social y la aplicación de la Política Exterior Común.	Facilitar la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios, a través de los pasos de frontera, mediante el trabajo comunitario en materias de: la infraestructura física, las aduanas, las migraciones, y la armonización de las normativas y legislaciones de los Países Miembros.
Acta de Lima (XII Consejo Presidencial Andino Acta de Lima 10 de junio de 2000)	Contemplar el compromiso de los jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea (ALC-UE) de cooperación en asuntos de seguridad, terrorismo, tráfico ilícito de drogas, crimen organizado, así como la erradicación de la desnutrición, seguridad alimentaria y erradicación del analfabetismo.	Reafirmar la opción comunitaria por un regionalismo abierto, el cual ha dotado al proceso de la flexibilidad necesaria para desarrollar con visión latinoamericana una estrategia de integración regional y hemisférica en la economía mundial.	Fueron ratificados plenamente los compromisos adoptados en el XI Consejo Presidencial Andino de Cartagena de Indias, respecto a la constitución del Mercado Común Andino, la instrumentación de la Política Externa Común, el desarrollo de una agenda social y la ejecución de una política comunitaria de integración y desarrollo fronterizo

Fuente: Elaboración propia.

En Colombia existe el Decreto número 569 de 2001, por el cual se crea la Comisión intersectorial de integración y desarrollo fronterizo, para la coordinación y orientación superior del manejo y ejecución de la política de fronteras, en todos aquellos aspectos que se relacionen con la promoción del desarrollo de las zonas de frontera y de su integración con los países vecinos en materias económica, social, normativa, cultural, ambiental, científica y de infraestructura. Tal comisión hoy deberá estar presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores y ser conformada por los Ministros del Interior y de Justicia, Defensa, Hacienda, Medio Ambiente, Comer-

cio Exterior, Transporte, Educación, de la Protección Social y Minas y Energía, además se incluye al director del Departamento Nacional de Planeación.

Para el uso del muelle del Amazonas, rige la Resolución 000413 del 12 de julio de 1996 del Ministerio de Transporte, por la cual se fijan y actualizan las tarifas por el uso de muelles, instalaciones, equipos y prestación de servicios en la División de cuenca fluvial del Amazonas y muelle flotante del puerto fluvial de Leticia, de acuerdo a la cual y según los lineamientos del plan de desarrollo de ese año, el Ministe-

rio de Transporte fijó un incremento del 17% para las mencionadas tarifas que se aplica cada año. Esta Resolución se utiliza actualmente en el muelle para todo tipo de embarcación nacional, pero no aplica para las embarcaciones internacionales.

3.2 Instrumentos con Brasil

Como ya se mencionó, Colombia y Brasil tienen una larga tradición de acuerdos, tratados y convenios desde 1907 a la fecha, a continuación se presentan los relacionados con la frontera:

Tabla No. 2
TRATADOS, CONVENIOS, ACUERDOS Y OTROS, COLOMBIA-BRASIL

Título	Fecha de Celebración	Entrada en vigor	Promulgación	
			Decreto en Brasil	Fecha
Tratado de límites y navegación.	24/04/1907	20/04/1908	6932	23/04/1908
Acuerdo de modus vivendi sobre el Putumayo entre Brasil y Colombia.	24/04/1907	24/04/1907	1866	09/01/1908
Tratado de comercio y navegación fluvial.	21/08/1908	06/08/1910	8252	26/09/1910
Tratado de límites y navegación fluvial.	15/11/1928	09/01/1930	19104	11/02/1930
Acuerdo relativo a instrucciones para la demarcación de fronteras	12/03/1930	12/03/1930		
Intercambio de notas sobre demarcación final de las fronteras entre Colombia y Brasil.	10/06/1937	10/06/1937		
Acuerdo por intercambio de notas sobre la comisión mixta de inspección y caracterización de la frontera brasileña-colombiana.	27/08/1952	27/08/1952		
Acuerdo de cooperación sanitaria para la región amazónica.	10/03/1972	13/07/1976	78016	12/07/1976
Acuerdo para la conservación de la flora y fauna de los territorios amazónicos.	20/06/1973	17/07/1976	78017	12/07/1976
Acuerdo para la reconstrucción de la comisión mixta de inspección de la frontera brasileña-colombiana.	05/08/1976	05/08/1976		
Acuerdo sobre turismo.	12/03/1981	28/07/1983	88611	09/08/1983
Acuerdo de cooperación amazónica.	12/03/1981	10/04/1986	92661	16/05/1986
Convenio complementario al acuerdo básico de cooperación técnica en saneamiento básico y protección del medio ambiente.	02/09/1981	27/02/1986		
Acuerdo sobre sanidad animal en áreas de frontera.	16/07/1985	18/05/1994	3422	20/04/2000
Convenio complementario al acuerdo de cooperación amazónica sobre cooperación en recursos minerales en la frontera.	09/02/1988	09/02/1988		
Acuerdo sobre creación de un grupo de cooperación consular de estudio para facilitar el tránsito en la zona de frontera.	03/09/1991	02/10/1991		
Comisión mixta de inspección de la frontera brasileña-colombiana, 10 conferencia.	28/05/1993	28/05/1993		
Acuerdo para creación de un comité de frontera.	06/06/2002	06/06/2002		
Ajuste complementario al convenio básico de cooperación técnica en salud para frontera.	07/03/2005	22/03/2005		
Memorando de entendimiento sobre la enseñanza de portugués y español en la frontera.	27/06/2005	27/06/2005		

Fuente: www.mre.gov.br, traducido por los autores.

3.3 Instrumentos con Perú

A continuación se relacionan los convenios y tratados fronterizos suscritos entre Colombia y Perú complementarios a los que han suscrito ambos países en el marco de la CAN:

Tabla No. 3
TRATADOS, CONVENIOS, ACUERDOS Y OTROS,
COLOMBIA-PERÚ

Título	Fecha de celebración	Ley en Colombia
Protocolo de amistad y cooperación.	24 de mayo de 1934	No existe
Convenio de cooperación aduanera.	10 de mayo de 1938	160 de 1938
Tratado de cooperación amazónica.	30 de marzo de 1979	20 de 1981
Protocolo Modificadorio de Cooperación Aduanera Colombo-Peruana de 1938.	9 de enero de 1981	
Acuerdo entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia y el Ministerio de Defensa de la República del Perú para Combatir las Actividades Ilícitas en los Ríos Fronterizos Comunes.	11 de octubre de 2002	No existe
Acuerdo sobre transporte aéreo transfronterizo.	11 de junio de 2003	944 de 2005 y 1076 de 2006

Fuente: Elaboración propia.

3.4 Otros instrumentos compartidos entre Colombia, Brasil y Perú

El Tratado de Cooperación Amazónica firmado entre Colombia, Brasil y Perú en Brasilia, el 3 de julio de 1978, siendo en Colombia Ley 74 de 1979, representa el marco principal de las reuniones de vecindad entre estos tres países y el referente principal para los actuales acuerdos de cooperación que existen en la zona de frontera Leticia-Tabatinga y entre Leticia y los corregimientos de Caballo Cocha y Santa Ana en el lado peruano.

Siguiendo con la cooperación internacional, en 1988 los presidentes de Colombia y Perú firmaron los términos de referencia para la elaboración del Plan

colombo-peruano para el desarrollo integral de la cuenca del río Putumayo, conocido por sus siglas PPCP, del cual surgen dos proyectos, el proyecto de manejo de fauna silvestre y el proyecto integral de la pesca, desarrollado este último al amparo de un convenio firmado a fines del año 2000 entre el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi) (Colombia) y el Instituto Nacional de Desarrollo (Inade) (Perú). Ambas entidades presentaron también a la FAO el proyecto: "Apoyo al ordenamiento de la pesca en el río Putumayo", aprobado en el mes de marzo de 2002, en el marco del proyecto integral de la pesca. A diciembre de 2009 no se había ejecutado el proyecto de fauna silvestre.

Existe además el Acuerdo de cooperación amazónica firmado entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de la República Federativa de Brasil el 12 de marzo de 1981, siendo para Colombia Ley 106 de 1985, proyecto que prioriza una cooperación en las áreas de transporte aéreo, fluvial y terrestre y en las telecomunicaciones. También existe el Convenio sobre diversidad biológica, firmado el 5 de junio de 1992 en Río de Janeiro, el cual es firmado también por Colombia, Perú y Brasil, siendo para Colombia Ley 165 de 1994.

Así mismo, existen las Decisiones 391 y 345 del Acuerdo de Cartagena, la primera representa un régimen común sobre el acceso a los recursos genéticos, que data del 2 de julio de 1996 y la segunda representa el régimen común de protección a los derechos de los obtentores de variedades vegetales, el cual data del 21 de octubre de 1993. El Sinchi en el contexto de la primera Decisión, ha desarrollado proyectos encaminados al establecimiento de bancos de germoplasma vegetal de especies de la región.

A continuación se presentan otros convenios, actividades y compromisos entre los tres países por sector, que involucra acciones de los actores locales ubicados en el ámbito fronterizo de estudio.

Educación

En materia de educación, se resalta el compromiso surgido de la VII reunión de la Comisión de vecindad e integración Colombia-Brasil, llevada a cabo los días 16 y 17 de octubre de 2003 en Bogotá, donde los gobiernos de los dos países coincidieron en

realizar la III reunión de la comisión mixta de educación y cultura en la capital de Colombia, en la segunda quincena del mes de febrero de 2004, según especifica el acta elaborada, sugiriendo incluir temas como la revisión de la reglamentación existente para la convalidación, homologación, equivalencia y aplicación en todos los niveles de educación, la aplicación de modelos pedagógicos flexibles, la educación ambiental, la etnoeducación, el aprendizaje del español y del portugués, la maestría internacional de estudios amazónicos, el intercambio de experiencias en educación media técnica, en alfabetización y en modelos extracurriculares de formación universitaria.

En esta misma línea se celebró el Convenio interadministrativo número 130 de 2005 entre el Ministerio de Educación Nacional y la Universidad de Amazonas, ambas entidades de Colombia para “elaborar el material didáctico y formar a un grupo de 25 docentes de Tabatinga para la implementación del currículo de castellano como segunda lengua”, Convenio que, con una vigencia de siete meses, se enmarcó en un compromiso de la comisión mixta cultural y educativa colombo-brasilera, realizada en Bogotá los días 15 y 16 de marzo de 2005, según el cual se estableció la necesidad de implementar programas para la enseñanza del portugués y el español en establecimientos educativos de Leticia y Tabatinga.

En aquel año, el MEN ejecutó el Programa de Fronteras, siendo una de sus acciones el diseño e implementación de proyectos de cooperación entre los países vecinos para promover la movilidad e integración de la población que allí habita. Tanto el Ministerio como el Gobierno de Brasil, establecieron el portugués y el español respectivamente como segunda lengua para los docentes que prestan sus servicios en Tabatinga y en Leticia.

En el sentido de lo anterior, los Gobiernos de Colombia y Brasil firmaron un memorando de entendimiento sobre la enseñanza de español y portugués en la región fronteriza, el día 27 de junio de 2005 que establece en su primer artículo que, “las partes se comprometen a adoptar las medidas necesarias para implementar iniciativas conjuntas con relación a la enseñanza de la lengua española y de la lengua portuguesa en la región fronteriza, particularmente en las ciudades de Leticia y Tabatinga, consideran

do los componentes culturales y sociales que las caracterizan”.

El memorando de entendimiento permitió promover la enseñanza de ambas lenguas en las escuelas públicas seleccionadas, la ejecución de un proyecto piloto con asistencia de entidades como el Instituto de Cultura Brasil-Colombia (Ibraco), la realización de capacitaciones, contenidos programáticos e investigaciones y estudios.

Al nivel local, durante los días 20 al 24 de junio de 2005, se desarrollaron varias actividades relacionadas con el proyecto de enseñanza del portugués en la Escuela Normal Superior en Leticia, donde se observó el avance de la enseñanza del portugués entre los estudiantes y profesores de Leticia. Participaron, el rector de la Escuela, la subdirectora académica del Ibraco y autoridades de la Gobernación, el municipio a través de la Secretaría de Educación, mostró interés en implementar el programa. Se estableció el examen Celpe-bras que es el que se debe presentar para validar el avance en la enseñanza del portugués.

En la segunda reunión del grupo de trabajo binacional Colombia-Brasil, prevista en el memorando de entendimiento sobre la enseñanza de portugués y español en la frontera colombo-brasilera, realizada el 15 de mayo de 2006 en Bogotá, se acordó la realización de un evento para el desarrollo del programa de bilingüismo establecido entre los ministerios de educación de Colombia y Brasil, evento que operativamente se le designó a la Secretaría Departamental de Salud y que fue realizado en noviembre de 2006. En la primera reunión del grupo de trabajo, se avanzó en la aprobación del programa de bilingüismo, que es una iniciativa del Ministerio de Educación Nacional, pero que compromete a la Gobernación del Amazonas.

En la tercera reunión del grupo de trabajo binacional Colombia-Brasil, prevista en el mismo memorando de entendimiento, realizada en Leticia el 11 de mayo de 2007, se presentó la Política nacional del español como lengua extranjera para el Brasil, por parte de la Secretaría de Educación de este país, así como la Política nacional de bilingüismo del Ministerio de Educación de Colombia, el avance del proyecto de enseñanza de español-portugués en la

frontera y cinco proyectos para ser iniciados durante el 2007.

Entre los proyectos a iniciar se destacaron: el de formación de docentes en servicio de ambos países, el de movilidad estudiantil, el de obtención de material didáctico, el de actividades de integración y el de extensión del trabajo del Ibraco; además se propuso extender el número de horas de portugués y español en las escuelas de la frontera, pues solo se venía dictando una hora.

A nivel local, en Leticia se llevó a cabo una reunión el 2 de octubre de 2008, en el marco del VII Encuentro regional de experiencias pedagógicas “profesora Gabriela Marín”, donde participaron autoridades del departamento de Amazonas, de la Alcaldía de Leticia, el rector de la Escuela Normal, autoridades del municipio de Tabatinga, de la Universidad Nacional de la Amazonia Peruana y de la Provincia Ramón Castilla de Perú, para concretar una agenda educativa trinacional a partir de un diagnóstico donde se evidencia el atraso de la enseñanza del portugués por el lado colombiano y peruano y del español por el lado brasilero. De esta reunión se propuso la conformación de una Secretaría Técnica para hacer seguimiento a los acuerdos relacionados con la enseñanza bilingüe y de la etnoeducación en la zona de frontera.

Salud

En este tema se resalta la reunión de la subcomisión de integración y desarrollo fronterizo Colombia-Brasil realizada en el marco de la VII reunión de la Comisión de vecindad e integración de ambos países, donde, en materia de salud, las delegaciones coincidieron en realizar una caracterización y un diagnóstico sobre datos demográficos de la población a beneficiar en programas de salud, vigilancia en salud y cobertura, con el fin de unificar la información para la zona de frontera, también la realización y ejecución del proyecto piloto de telemedicina, y vincular el proyecto de “fortalecimiento de la capacidad de vigilancia y control sanitario integrado en puertos, aeropuertos y fronteras de la región colombo-brasileña” al proyecto de cooperación técnica entre países “TCC Brasil-Colombia-Perú” que, según el acta de la reunión, se debió haber presentado a la OPS el 14 de noviembre de 2003.

En esta misma reunión se trató el tema de las estrategias de trabajo inmunoprevisibles y cobertura de vacunación en la frontera colombo-brasilera, así como el incumplimiento manifestado por el Gobernador de la época, sobre compromisos relacionados con la vacunación en la frontera.

En la reunión del Comité Técnico Binacional de Desarrollo e Integración Fronteriza de la Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Peruana, realizada el 30 y 31 de octubre de 2006 en Leticia, fue presentado el proyecto de telemedicina elaborado conjuntamente por la Universidad Nacional, la Universidad del Cauca y la Universidad Católica del Perú.

De otro lado, existe una cooperación entre las autoridades departamentales de Amazonas en Colombia y las autoridades del departamento de Loreto por el lado peruano, en el marco del Organismo Andino de Salud-convenio Hipólito Unanue (ORASCONHU), que es un órgano intergubernamental creado por los ministerios de salud de Bolivia, Colombia, Perú, Chile, Ecuador y Venezuela, países que tienen territorio amazónico, que se reúne para desarrollar acciones coordinadas para enfrentar problemas comunes y contribuir a garantizar el derecho a la salud.

Este organismo pone en marcha en el 2005 el proyecto “control de la malaria en las zonas fronterizas de la región andina: un enfoque comunitario”, financiado por el Fondo Mundial de Lucha contra la Tuberculosis, el Sida y la Malaria, proyecto donde participan las autoridades departamentales de Colombia y Perú en el ámbito fronterizo.

Derechos de la niñez y la adolescencia

En este tema debe recordarse la VII reunión de la Comisión de vecindad con Brasil, realizada los días 16 y 17 de octubre de 2003 en Bogotá, donde se presentaron diagnósticos sobre la problemática de los niños y adolescentes de la zona de frontera con Brasil y los programas del ICBF, dando lugar a una posible cooperación técnica, se trabajó en la subcomisión de integración y desarrollo fronterizo y se revisaron temas como salud, cooperación técnica, niñez, infancia y seguridad alimentaria, Comisión que fue presidida por el Gobernador de Amazonas

de ese año y una asesora del Ministerio de Salud de Brasil. De allí se presentaron compromisos como la reactivación del grupo de trabajo bilateral conformada por el ICBF y la Secretaría de Derechos Humanos del Brasil.

Posteriormente, en el 2004 se prepararon temas relacionados para la Comisión de vecindad con Brasil, la cual se llevó a cabo el 26 y 27 de abril de este año en Leticia, previa participación de la Cancillería colombiana y la Embajada de Brasil en Bogotá, tratando los temas de adolescentes en conflicto con la ley, problemáticas asociadas al consumo de sustancias psicoactivas, abuso y explotación sexual de adolescentes y trabajo infantil, salud, seguridad alimentaria y nutrición, desnutrición y mortalidad infantil, educación y tema indígena.

El Ministerio de la Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Secretaría Especial de Derechos Humanos de Brasil, firmaron en el año 2006 el convenio de cooperación interinstitucional en materia de derechos relativos a la niñez y la adolescencia, el cual tiene por objeto, “establecer los términos de la cooperación entre las partes firmantes, para la búsqueda conjunta de soluciones apropiadas a las problemáticas comunes que afectan a los niños, niñas, adolescentes y sus familias a las dos naciones, con énfasis en las zonas limítrofes”.

Entre los compromisos del Convenio están: el intercambio de información y experiencias, la ejecución de proyectos conjuntos para la atención de la niñez, la adolescencia y la familia en zonas de frontera, la promoción al acceso de los servicios de la protección social y la realización de gestiones para garantizar el derecho a la educación de la población objeto del Convenio. Para tal fin, se estableció la creación de un comité técnico binacional y comités locales binacionales donde tienen participación los gobernadores y alcaldes de la zona de frontera. Su vigencia es de cuatro años pero es prorrogable.

Cooperación técnica y científica

El marco general para los convenios de cooperación técnica y científica es el Acuerdo básico de cooperación técnica entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de Brasil, firmado en Bogotá el 13 de diciembre de 1972.

Se destaca el ajuste complementario a este Acuerdo en materia de geociencias, firmado entre ambos gobiernos el 7 de noviembre de 1998 y que tiene por objeto establecer un programa de cooperación técnica en geología, geofísica, geoquímica, recursos minerales e hídricos, ingeniería ambiental, medio ambiente físico, sistemas de información geocientífica y métodos y técnicas de laboratorio, con un énfasis en la región de la amazonia.

En el marco de la VII reunión de la vecindad e integración colombo-brasilera, se trató en la Subcomisión de integración y desarrollo fronterizo, el cambio del acápite denominado en la agenda de la subcomisión como cooperación técnica, por el de niñez, infancia y seguridad alimentaria y que todo proyecto de cooperación técnica debe pasar por las agencias de cooperación de los dos países.

A un nivel más local se destaca el Convenio de colaboración técnica-científica internacional entre la Universidad Nacional de Colombia, en cabeza del Instituto Amazónico de Investigaciones (IMANI) y el Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana (IIAP), firmado el 14 de marzo de 2007, para “concebir y formular un proyecto conjunto de investigación que lleva el título ‘sociodiversidad bosquesiana: un enfoque desde la sociología comparativa’ y buscar la financiación para su ejecución, ejecutar el proyecto desde la base de un marco teórico y metodológico común e información compartida, promover el cambio del personal profesional e informaciones de ambas instituciones en lo que se refiere a tales actividades, publicar los resultados de las investigaciones bajo una forma común, incluyendo aportes y reconociendo los créditos de ambas partes”.

La vigencia del Convenio es de tres años y en este pueden participar estudiantes y profesores de las universidades Nacional y de la Amazonia peruana, a las cuales están adscritos los dos institutos de investigación.

Asuntos étnicos

La Subcomisión de integración y desarrollo fronterizo Colombia-Brasil en octubre de 2003 presentó ocho propuestas en el tema de asuntos étnicos, según las cuales, se intercambiará información de

cada país que incluya normas, cartografía, trabajos académicos y científicos, manejo territorial y áreas traslapadas de protección y preservación ambiental con territorios indígenas, cooperación en los servicios de salud para poblaciones indígenas, compatibilización y complementación en acciones en materia de etnoeducación, discusión de instrumentos internacionales relativos a pueblos indígenas, protección de la niñez indígena, consideración del área cultural como transversal a todos los temas relacionados con la población indígena y otorgarle al tema indígena un tratamiento integral.

Recursos forestales y fauna

En este tema se resalta la reunión del Comité Técnico Binacional de Desarrollo e Integración Fronteriza de la Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Peruana, realizada el 30 y 31 de octubre de 2006 en Leticia, donde el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), presentó los avances del proyecto tripartito “manejo sostenible de los recursos agroforestales en las zonas fronterizas amazónicas del Perú, Colombia y Brasil”, recomendando tener presentes las experiencias en conocimiento tradicional de las comunidades indígenas; así mismo, la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia expuso el proyecto “Manejo integrado para el desarrollo sostenible del corredor de gestión trinacional de las áreas protegidas: Parque Nacional Natural La Paya (Colombia), reserva de producción faunística Cuyabeno (Ecuador) y zona de reservada Güeppi (Perú)”, presentado al BID.

También se resalta la reunión binacional del 29 y 30 de mayo de 2007 realizada en Iquitos, donde además de las entidades mencionadas en el taller de la misma fecha, asistió una delegada del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) de Perú, entidades que asumieron compromisos en materia de diagnóstico, revisión y formulación de un proyecto para combatir la comercialización ilegal de productos del bosque.

Pesca

Los días 29 y 30 de mayo de 2007 en Iquitos, en el marco de una reunión binacional, se llevó a cabo un taller sobre las perspectivas para el ordenamiento de

la pesca y la acuicultura en el área de integración fronteriza peruano-colombiano del río Putumayo y bajo Amazonas, con la participación de delegados del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú, el Gobierno de Loreto, la Dirección Regional de la Producción de Loreto (Direpro), del Instituto Nacional de Desarrollo de Perú, del proyecto INADE-PEDICP, del Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana (IIAP), de la Universidad Nacional de la Amazonia Peruana (UNAP), del Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero de Perú, del SINCHI y el Consulado de Colombia en Iquitos.

Este taller fue resultado de una reunión de la Comisión de vecindad colombo-peruana y terminó con la conformación de una comisión integrada por Incoder y Sinchi por el lado colombiano y Direpro e IIAP por el lado peruano, para elaborar un documento base y tratar asuntos con el futuro de la piscicultura en la zona fronteriza, incluso que integre a Benjamín Constant que cuenta con una planta de alto rendimiento para la producción de alimento balanceado extrusado. De aquí salió el estudio de prefactibilidad para la puesta en marcha de una planta de producción piscícola que terminó de elaborar el Incoder en el 2008.

3.5 Apropiación de instrumentos fronterizos

En primer lugar, al nivel de la economía local y fronteriza, el señor Gustavo Navia afirma que “*El Gobierno Nacional no es claro en materia de los impuestos que se les cobra a los proyectos y a las empresas nuevas. Esto es un obstáculo para el desarrollo fronterizo. Los bienes en la zona de frontera se tratan como bienes de integración internacional y no como de integración fronteriza, de otro lado, no hay democratización del crédito y no se les presta plata a los microempresarios*”.

Los actores coinciden en que los costos de transacción y de producción son obstáculos para el crecimiento de Leticia y del departamento de Amazonas. Estos costos son una de las grandes preocupaciones económicas que afectan principalmente a Leticia. Al respecto, el señor Napoleón Anzola afirma que “*vemos con tristeza que aquí nos miran desde el centro, desde Bogotá, y para ellos todo es muy fácil. El costo de transporte a Bogotá, incrementa por lo menos tres veces el valor de venta del kilo reciclado. Entonces es imposible transformar, y no sólo nuestra asociación tiene la ma-*

quinaria para transformar, aquí hay otra gente que se ha metido con muchas ilusiones, han visto el boom del negocio, pero se han encontrado muchos obstáculos para la transformación y comercialización. Nosotros tenemos máquinas que tienen motores de veinte caballos de fuerza, pero el costo de la electricidad sube demasiado los costos de operación, entonces es imposible costearlo”.

Por su parte el pionero en navegación de la amazonia, Max Oldenberg afirma que *“como toda frontera, cada una es diferente de la otra, si en este momento yo me fuera a trabajar a la frontera de Venezuela, encontraba una cosa tan extraña que yo pensaba que estaba en otro territorio y si los de Venezuela vienen aquí, se van a sentir completamente extraños, entonces a cada frontera hay que tratarla individualmente, nosotros aquí tenemos dos factores para el desarrollo, el uno es el comercio y el otro es el turismo, los dos se dan la mano pero los dos están completamente dejados, tenemos una cantidad de decretos, leyes y cada vez que viene un ministro le pedimos y nos siguen dando pero no es coordinado”.*

Para Alipio Cortés, no todo tiempo pasado fue mejor, ya que según este comerciante y amazonólogo, *“aquí antes todo se facilitaba, se tramitaba por el Convenio colombo-peruano del año 38, que se creó cuando la guerra con el Perú para facilitar la integración de estos pueblos, usted ya sabe por qué circunstancias se dio esta guerra, esta pelea por el trapecio y se creó esa Ley. En esa época no existían los tributos aduaneros, entonces decía la Ley que se podía importar de los países vecinos o de terceros países como unos diez o quince artículos, muy sencillo. Por el Convenio colombo-peruano se podían importar los productos que se negociaron, del arancel con Perú, prácticamente en Colombia con Amazonas y Putumayo y en Perú San Martín Ucayali y otro departamento. Ese convenio sufrió una modificación en el 82; la Ley 17, Artículo 35 del 82 modificó el Convenio, gravando unos productos que no debieron gravarse. Los colombianos hicieron una mala negociación porque gravaron neveras, ventiladores, televisores, que quedaron más baratos importarlos por el arancel general que por el convenio colombo-peruano”.*

Al indagarle sobre el camino a seguir para lograr un verdadero desarrollo en la zona de frontera, el señor Alipio comentó que *“presentar una ley especial para el Amazonas, eso es definitivo, una ley especial para el departamento del Amazonas, que incluya educación, salud, régimen tributario, turismo y me atrevería yo ya en ir pensando un poquito en industria, porque esto se está*

formando una bomba de tiempo, aquí está llegando mucha gente desplazada, están saliendo muchos bachilleres, muchos estudiantes, que no han podido desempeñarse porque no hay fuentes de empleo y nosotros los comerciantes tenemos copados los empleos”.

Al mencionar sobre el turismo como una posibilidad de desarrollo, la funcionaria de Parques Nacionales Naturales descubre allí una problemática, *“hay que mirar más cómo ha sido el desarrollo de la cadena del turismo en la región, que ver no solamente como ecoturismo porque no es cierto, o sea para vernos como ecoturismo tenemos que tener acá hoteles con unas normas de calidad, de conservación del medio ambiente que no la hay, tendría que haber un manejo de aguas residuales que tampoco la hay, tendría que haber un saneamiento básico y un tratamiento de residuos sólidos que tampoco lo tenemos, o sea eso no es ecoturismo y mucho menos en un municipio como Leticia, que las condiciones de infraestructura actualmente no se dan”.*

Una funcionaria de la Fiscalía General de la Nación toca uno de los problemas principales, *“si un hecho ocurre de la frontera hacia allá, nosotros totalmente desentendidos y no nos hemos puesto a revisar sobre el tema, lo único es que cuando se aplica el principio de la extraterritorialidad que cuando un nacional colombiano residente allá comete un delito en el exterior entonces, ya se da un manejo y ya se puede judicializar siempre y cuando no se haya judicializado allá, entonces mucha gente se ha judicializado acá porque van cometen un delito allá, residen acá, se esconden acá”.*

A esto se suma la diferencia en los sistemas penales acusatorios que son un obstáculo para convenios fronterizos en el tema judicial, ya que según la funcionaria *“en Brasil y Perú existen fiscalías, pero los sistemas son totalmente diferentes, allá es un sistema como el que nos regía antes, un sistema inquisitivo puro, donde el fiscal tiene un poder, digamos omnipotente, lo que nosotros hacíamos acá antes, que investigábamos y poníamos medida de aseguramiento, mejor dicho éramos todo y era el juez el que finalmente decía si condenaba o absolvía, ahora como estamos con el sistema penal acusatorio pues, nuestra labor es meramente investigativa, ya cada quien desempeña su rol, allá es puramente inquisitivo”.*

Para un funcionario del Ministerio de Trabajo *“se tienen muchos acuerdos en los que ha participado el Ministerio, acuerdos en salud, acuerdos en la parte social,*

trata de personas; en la parte infantil no tenemos convenios, los necesitamos porque tenemos un problema con la explotación sexual infantil, donde los niños y niñas van a ejercer la prostitución a Tabatinga y allá no tenemos jurisdicción y por lo tanto necesitamos inmediatamente un acuerdo internacional con ellos y ojalá uno con el Perú también”.

Como puede apreciarse, no se pretende hacer un análisis académico sobre la problemática fronteriza, que aparece registrado en los planes de desarrollo y en otras bibliografías, sino percepciones de quienes son los protagonistas del ámbito fronterizo.

3.6 Principales retos del ámbito fronterizo según sus actores

Uno de estos retos es dotar el ámbito fronterizo de la suficiente infraestructura para el crecimiento económico, que permita conexión con Iquitos y Manaos, que al decir de Alipio Cortés, *“tengo allí en mi archivo la Ley de la Amazonia, que Fujimori dejó en Iquitos, se firmó por 50 años, pero eso sí es la presentación de un proyecto, quedaron hechas carreteras, electrificación, colegios, acueductos, no sólo era la necesidad, no, y vaya a ver cómo quedó Iquitos, una carretera con más de 250 km, y ahora Iquitos es una ciudad con más de 700 mil habitantes, con fábricas de cerveza, gaseosa, fábrica de embarcaciones, embarcaciones ligeras, medianas, astilleros grandísimos, que hacen hasta arreglos de barcos de gran calado, y nosotros aquí estamos quedando en la mitad del camino. Va usted a Manaos y la misma cosa, es una ciudad industrial, un polo de progreso. En Iquitos, la parte turística que tanto habla el Gobierno, a Iquitos llegan vuelos directamente de Miami, y nosotros ¿cuándo hemos recibido un vuelo siquiera de los vecinos? No lo tenemos porque no tenemos infraestructura”.*

En lo ambiental, la Secretaría de Gobierno Departamental resalta el Plan de desarrollo del Amazonas, donde se priorizan dos sectores que siguen siendo retos del desarrollo fronterizo, según la funcionaria *“nosotros dentro del Plan de Desarrollo sí le apuntamos a dos cosas hasta 2019, a la protección del medio ambiente y al eco y etnoturismo, esa es la base fundamental del Plan de Desarrollo, entonces nosotros hemos encaminado todos nuestros programas hacia allá, el turismo, porque el turismo jalona la infraestructura que necesitamos y tenemos que empezar a implementar para poder tener turismo y la protección ambiental porque somos un de-*

partamento verde, la mayoría son áreas protegidas y resguardos indígenas”.

Para el presidente del Concejo de Puerto Nariño, *“uno bien sabe hoy en día, hay que preservar mucho el entorno y más que todo acá porque sabemos que el Amazonas está muy visto a nivel internacional por otros países, que parece que la única zona verde digámoslo así que está quedando es el Amazonas. Nosotros en ese aspecto sí hemos luchado mucho en conservarla. Lo único que nos hace falta en estos momentos, es certificarnos como municipio verde, como destino turístico ambiental. Se está trabajando con el Ministerio del Medio Ambiente. Voy a poner un ejemplo: nosotros acá tenemos un relleno sanitario, donde le estamos dando el manejo adecuado a las basuras que se recogen en el municipio, pero cuando iniciamos este manejo de las basuras, no tuvimos en cuenta que esto requería de un permiso, una certificación que el medio ambiente da para poder darle ese manejo, tenemos ese problema inclusive en este momento hay ya unos ingenieros trabajando sobre esto del medio ambiente, para ver cómo podemos obtener ese, esa licencia, es una licencia ambiental que nos hace falta acá en el municipio, para llevar a cabo bien las actividades del medio ambiente”.*

En materia de los retos del ámbito fronterizo, el señor Navia sostiene que *“tiene que haber una Política de Estado sobre el Amazonas, esto es importante, esto es valioso, los recursos hídricos del Amazonas son muy valiosos, los recursos acuíferos son muy valiosos, los recursos biológicos son muy importantes, los recursos en cuanto a servicios ambientales, pero no sé, esto parece que no tuviera mayor significación e importancia para el Gobierno central”.*

Por último, como reflexión de la necesidad de aumentar la percepción sobre los instrumentos fronterizos, el escritor y ex gobernador del Amazonas, Álvaro Gómez sostiene que *“la verdad, me parece que es más bien flaca la utilización que hacen los administradores locales de la legislación de fronteras, pero sí hay que observar que nosotros tenemos dos tipos de legisladores con pensamientos totalmente diferentes muchas veces, tenemos el legislador local y el legislador nacional. El legislador nacional viene generalmente con concepciones nacionales de Estado y con dificultades de aplicar esas concepciones de Estado en la frontera, por ser tan particular esta frontera. A su vez el legislador local, llámese alcalde, gobernador, concejales o diputados, pues por aquellas circunstancias constitucionales que tenemos,*

como el hecho de que no se exige mucho perfil para ser elegido, generalmente elegimos personas de bajo perfil intelectual y de escasa curiosidad intelectual como para tener conocimiento de esos temas. El tema fronterizo aquí en esta frontera circula mucho más en el ámbito académico que en el ámbito político. El divorcio entre esos dos ámbitos es evidente”.

4. CONCLUSIONES

En primer lugar, es bajo el conocimiento de los distintos instrumentos de frontera entre los actores locales entrevistados y su apropiación no es posible porque las entidades, empresas y organizaciones no son responsables directos de una política de frontera, lo que se tiene es un tema de frontera manejado desde las cancillerías de los tres países, que aún no se aproxima al nivel local.

No obstante es comprobable la existencia de instituciones, directivos, profesores, empresarios e investigadores que se han convertido en amazonólogos con un buen conocimiento en el tema fronterizo, lo cual abre puertas para responder a los actuales y próximos convenios que se realicen en el ámbito fronterizo.

En segundo lugar, la gestión ambiental ocurre solo en el marco de cada municipio fronterizo, pero no es un tema que haya unido a los actores y entidades del ámbito fronterizo, además persisten problemas como contaminación de aguas, basuras, destrucción de recursos naturales, tráfico de recursos naturales, falta de educación ambiental, entre otros, a pesar del esfuerzo realizado por las entidades ambientales de Leticia.

No existe un modelo ambiental ni local ni dentro del ámbito fronterizo, aunque vale la pena resaltar la idea que se está manejando en Leticia de las ciudades verdes o ambientales, que puede representar un paso para aplicar un modelo de gestión ambiental, que armonice el aprovechamiento de los recursos naturales con la conservación y la participación social.

En tercer lugar, aún persisten tensiones, temores y conflictos en la zona de frontera entre Colombia, Brasil y Perú, resultado de razones históricas que han trazado las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales del ámbito fronterizo, a pesar del aumento progresivo en el número de instituciones en Leticia y Tabatinga que de alguna manera reflejan la presencia Estatal en la zona, presencia que sigue siendo más militar por el lado colombiano.

En cuarto lugar, se evidencia la desconexión del ámbito fronterizo con los principales polos de desarrollo de los tres países que, coincidentalmente, se ubican en el interior de cada país, dada la formación económica histórica y la tradición centrista de los tres países, lo cual es uno de los obstáculos para vincular a la zona amazónica objeto del presente estudio a los eventuales beneficios de la globalización.

Y, en quinto lugar, a pesar de la tradición de convenios, tratados, leyes y planes en el tema fronterizo e internacional donde participan los tres países, en especial la existencia del Tratado de Cooperación Amazónico, se evidencia no sólo el desconocimiento por parte de los actores locales de tales instrumentos, sino además y más importante aún, no se vislumbra que operen, ni que pongan en marcha propósitos de integración y desarrollo fronterizo por parte de los dirigentes del ámbito fronterizo.

PARA CITAR EL PRESENTE ARTÍCULO:

Estilo Chicago autor-fecha:

Ladino Orjuela, Wilson y Rey Anacona, Ómar. 2010. Gestión ambiental y fronteras. Análisis a las dinámicas de los actores locales en el departamento del Amazonas. *Nova et Vetera* 19(63): 33-48.

Estilo APA:

Ladino Orjuela, W. y Rey Anacona, Ó. (2010). Gestión ambiental y fronteras. Análisis a las dinámicas de los actores locales en el departamento del Amazonas. *Nova et Vetera*, 19(63), 33-48.

Estilo MLA:

Ladino Orjuela, Wilson y Rey Anacona, Ómar. "Gestión ambiental y fronteras. Análisis a las dinámicas de los actores locales en el departamento del Amazonas". *Nova et Vetera* 19.63 (2010): 33-48.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Departamental del Amazonas, Colombia, 9 de mayo de 2008. *Plan de Desarrollo del departamento del Amazonas: "Un Gobierno con proyección humana 2008-2011"*. Ordenanza número 016.
- Avellaneda, A. 2005. "Petróleo, seguridad ambiental y explotación petrolera marina en Colombia". *Iconos*, 21.
- Boisier, S. 1995. *El desafío territorial de la globalización*. Santiago de Chile: CÉPAL.
- Botero, M. 2004. "Desarrollo regional e internacionalización de las regiones". *Documento de investigación*, 3.
- Cadena, J. 2007. "Geografía política: Tensión en las fronteras de Colombia como efecto de su conflicto interno". *Revista Relaciones internacionales, estrategia, seguridad*, 2(2).
- Cárdenas, J. 1995. "Descentralización y ambiente: Construcción de capacidad municipal para la gestión ambiental local en Colombia". *Nómadas*, 3.
- Caruso, E. 2005. "Los caminos de la deforestación en Brasil: cómo la soya y la ganadería están destruyendo la Amazonia con la ayuda de la CFI". *Boletín 93 del WRM*, [Versión electrónica], disponible en www.wrm.org.uy (S.F.).
- Constitución Política de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Relaciones Exteriores. 2002. *Documento Conpes 3155 "Lineamientos para el desarrollo de la política de integración y desarrollo fronterizo"*. Colombia, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. *Documento Conpes DNP-DEPAC No. 2544 de agosto de 1991*. Colombia.
- Geocities. (S.F.). Loreto. Descripción general. Extraído el 9 de febrero de 2009. <http://www.geocities.com/iQUITOSweb/loreto.html>.
- González, R. Ramírez, R. Valencia, A. & Barbosa, R. 1998. *Conflictos regionales- Amazonia y Orinoquia*. Bogotá: FESCOL-IEPRI.
- Guhl, E. 1991. *Las fronteras políticas y los límites naturales*. Bogotá: Fondo FEN.
- Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas. 2001. *Zonificación ambiental para el ordenamiento territorial en la amazonia colombiana*. Colombia, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología Francisco José de Caldas, Universidad Nacional de Colombia sede Leticia, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia, Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria. 2002. *Agenda Prospectiva de Ciencia y Tecnología para el departamento del Amazonas*. Colombia. Leticia.
- Jolly, J. 2007. "Las políticas públicas desde una democracia local: Algunas pistas de reflexión para la construcción de una gobernancia democrática". *Revista Nova et Vetera*, 57.
- Kohmae, K. 2005. *El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras*. México: Grupo Editorial Norma.
- Ladino, W. 2008. "Apropiación de instrumentos fronterizos por parte de comunidades locales y proceso de internacionalización. El caso del departamento del Vichada". *Administración y Desarrollo*, 49.
- La Región. (S.F.). Extraído el 27 de enero de 2009. <http://www.diariolaregion.com/>.
- Congreso de la República. Ley 99 de 1993.
- Congreso de la República. Ley 191 de 1995.
- Ministerio de Defensa. (S.F.). "Libro blanco de la defensa nacional" [Versión electrónica], disponible en www.mindef.gob.pe. Perú.
- Ministerio de Defensa. Octubre 8 de 2007. "Política del Ministerio de Defensa frente a la delincuencia y el narcotráfico en la Amazonia". *Documento de trabajo*. Colombia.
- Monroe, J. 2006. "Condiciones históricas y sentidos de la cuestión territorial en el Perú" en *Universidad Nacional de Colombia, Historias de la descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA*. Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2007. Colombia: Informe de derechos humanos, 2007. Extraído el 3 de febrero de 2009. http://www.cpt.org/files/2007_ECAP_Colombia_Informe_DDHH_Espanol_0.pdf.
- Rey, O. 2008. "Las dificultades de la competitividad en las zonas de frontera: El caso del municipio de Leticia en el departamento de Amazonas". *Revista PASE*, 2.
- Rodríguez, G. 2007. "Futuros desafíos de la política de seguridad democrática en las fronteras". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2(1).
- Ruiz, J. 2007. Semana del 14 al 20 de octubre. "Amazonia: amenazas y oportunidades". *El Espectador*.
- Stren, R. E. 2001, 14 de abril. *Nuevos enfoques para la gobernancia urbana en América Latina*. Conferencias del IDRC/CRDI, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, CIID-Montevideo.
- Tedcor. (S.F.). "Cuaderno de navegaciones amazónicas" extraído el 27 de enero de 2009. <http://www.tedcor.com/amazonweb/index.htm>.
- Veyrunes, E. 2008. "Las amenazas percibidas para la Amazonia: un estado del arte en términos de seguridad ambiental". *Documento de investigación*, 28.
- Zárate, C. & Ahumada, C. 2008. *Fronteras en la globalización: Localidad, biodiversidad y comercio en la Amazonia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.