

OTCA: el Amazonas en el horizonte de la política exterior colombiana*

ACTO: The Amazon in the Horizon of Colombian Foreign Policy

*Ricardo Betancourt Vélez***

*Óscar Simmonds Pachón****

Recibido: 12/11/2012

Aprobado evaluador interno: 03/12/2012

Aprobado evaluador externo: 20/01/2013

Resumen

Este artículo analiza las causas del olvido al que ha sido sometida la Amazonía colombiana y las implicaciones que esto ha tenido en la política exterior y de frontera del país hacia su vertiente amazónica. Así mismo, sostiene que, en medio de una serie de transformaciones globales, regionales y nacionales, la OTCA se ha venido revitalizando, lo que puede ser el punto de partida para expandir la institucionalidad del Estado por el

Abstract

This paper analyzes the causes of forgetfulness that has been a constant in the Colombian Amazon and the implications that it has had on the border and foreign policy in the country. It also argues that taking part of a group of global, regional and national transformations, ACTO has been revitalized, which can be the first step to expand the State's institutions on the Amazon territory, the starting point to taking advantage

SICI: 0122-4409(201301)18:1<343:OTCAPC>2.0.TX;2-7

* Este artículo de reflexión se deriva de las investigaciones avanzadas en el proyecto "Recomposiciones estratégicas: la OTCA y un posible liderazgo regional de Colombia. DIS 1093, descrito al grupo de investigación Pireo en la línea de investigación *Procesos de Integración*, del programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Facultad de Estudios a Distancia de la Universidad Militar Nueva Granada.

** Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia y candidato a Magister en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Docente investigador del programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Facultad de Estudios a Distancia, de la Universidad Militar Nueva Granada. Miembro del grupo Pireo del programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos (Faedis). Correo electrónico: ricardo.betancourt@unimilitar.edu.co.

*** Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública y candidato a Magister en Política Social de la Pontificia Universidad Javeriana. Profesor de tiempo completo del programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos (RIEP) en la Facultad de Estudios a Distancia de la Universidad Militar Nueva Granada e investigador del grupo de investigación Pireo de la misma facultad. Además, fue joven investigador del Instituto de Estudios Sociales y Culturales de la Pontificia Universidad Javeriana (Pensar). Correo electrónico: oscar.simmonds@unimilitar.edu.co.

territorio amazónico y crear dinámicas con los demás países que hacen parte de la organización, para enfrentar las diversas amenazas que se ciernen sobre dicha selva y empezar a aprovechar su potencial estratégico. Además, el mencionado organismo puede constituir un vector de la integración sudamericana que, eventualmente, sería bastante receptivo a un liderazgo de Colombia.

of its strategic potential, and to create synergies with other countries that are part of the Organization to confront a set of threats that defying the rainforest. In addition, the agency can be a vector of South American integration that eventually, could be quite receptive to leadership of Colombia.

Palabras clave:

Amazonía, OTCA, política exterior colombiana, exclusión política, posicionamiento internacional.

Key Words:

Amazon, ACTO, Colombian Foreign Policy, Political Exclusion, International Positioning.

Palabras clave descriptor:

Política exterior, Colombia-relaciones exteriores, Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, Colombia.

Keywords plus:

Foreign policy, Colombia-foreign affairs, Organization of the Amazon Cooperation Treaty, Colombia.

Introducción

En los últimos años, la estructura internacional de poder, principalmente definida por la unipolaridad heredada del fin de la guerra fría, se encuentra en transición hacia un orden multipolar. En dicha transición, han venido surgiendo nuevas potencias que, además de convertirse en *global players*, han impulsado interesantes dinámicas en sus vecindarios. Más allá de la consolidación del proceso europeo que bajo el liderazgo de algunas de sus potencias tomó el camino de la integración, países como Brasil, China, India y Sudáfrica han impulsado en sus entornos geográficos ciertas dinámicas que han redefinido el concepto de región. En Suramérica, Brasil se ha convertido en vector de varios procesos novedosos como Unasur, en consolidación como Mercosur, y esperanzadores como Iirsa.

Uno de los procesos que está teniendo lugar es el de la apropiación del espacio amazónico por parte de los países del norte de la región: ante la tradicional versión que considera que el Amazonas es el “pulmón del mundo” o la más reciente que afirma que debe ser considerado “patrimonio de la humanidad”, particularmente Brasil se ha venido pronunciando en el sentido de que esta selva no le pertenece al mundo sino a los países suramericanos que tienen parte de ella. Esto es fundamental para explicar el hecho de que la cooperación amazónica haya desarrollado la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica OTCA.

Pero, a pesar de la importancia de la apropiación del Amazonas y de la existencia de una plataforma para avanzar en ese sentido como puede ser la OTCA, la participación de Colombia en esta vertiente es bastante limitada. Este artículo pretende apoyarse en algunos elementos de análisis del realismo neoclásico para identificar el lugar de la OTCA dentro del entramado de procesos que están teniendo lugar en Suramérica para, así, dilucidar el potencial geoestratégico de la organización para Colombia. Pero, así mismo, explora las debilidades de la política exterior colombiana que con frecuencia se derivan de inconsistencias de la política interna, lo que redundará en que, si bien Colombia puede ser definida como potencia secundaria en la región de acuerdo con sus capacidades, difícilmente puede desempeñar ese rol, al menos en el espacio amazónico, y por ende no aprovechar el potencial geoestratégico de la organización.

Por consiguiente, para poder consolidar procesos que deriven en un real posicionamiento de Colombia en OTCA, resulta fundamental una variación en la visión del territorio amazónico y sus habitantes, tanto por parte de los formuladores de políticas públicas, como por los diversos estamentos de la sociedad civil. Por ello, aparece como necesario dar cuenta de algunas de las “herencias históricas” en el manejo de la Amazonía y otros de los antiguos “territorios nacionales”¹, por parte de los agentes gubernamentales,

¹ El término “territorios nacionales” se utilizó para clasificar, en el ordenamiento territorial colombiano, a los hoy departamentos del Guainía, Vaupés, Guaviare, Vichada, Arauca, Casanare, Putumayo

ya sea en términos de política interna o externa, pues factores como la exclusión de los grandes asuntos de la nación y el desconocimiento y olvido de lo que es el espacio amazónico colombiano han sido elementos fundamentales de la percepción de este territorio por parte del Estado. Además, resulta fundamental dar un vistazo al lugar y al trato que la Amazonía colombiana ha ocupado en las agendas internacionales de los últimos tres gobiernos, en relación a los fenómenos de securitización de las agendas políticas internas y externas de Colombia, para así identificar algunos elementos críticos que deben ser intervenidos si se quiere optimizar el rol estratégico del espacio amazónico colombiano en el desarrollo nacional y en el posicionamiento regional y mundial del país.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente artículo, se plantea como hipótesis que la política de Colombia hacia su espacio amazónico carga con herencias coloniales que han impedido la construcción de una proyección estratégica hacia dicho espacio, desaprovechando, de esta manera, el potencial natural y político, a nivel suramericano, que puede ser clave en momentos de la transición hacia un mundo multipolar en el que las regiones tienden a jugar un rol determinante en el nuevo orden global.

Entonces, para dar cuenta de esta proposición analítica, se parte de mostrar cómo la exclusión en las agendas ha limitado la apropiación consciente de este territorio y su valor estratégico para Colombia. Luego, se analizará el efecto de la securitización de la agenda hacia la Amazonía colombiana en los últimos años, en tanto visión limitadora del espectro de posibilidades para la gestión de este espacio.

Posteriormente, se presenta como la manera de concebir el Amazonas ha trascendido hasta las formas de participación del país en los escenarios multilaterales regionales y específicamente a los relativos al manejo del espacio amazónico. Finalmente, se sostiene que los recientes cambios en la política regional y colombiana han abierto las perspectivas hacia nuevas formas de participación y una revaloración del lugar que puede ocupar este territorio en la proyección estratégica de Colombia y sus vecinos.

y Amazonas –Aunque San Andrés también fue considerado como parte de ellos por mucho tiempo–. Se caracterizaban por no contar con la estructura organizacional de un departamento y por presentar bajos niveles de presencia estatal dentro de sus límites geográficos. Precizando en cuanto al trasegar legal territorial de la Amazonía colombiana, resulta importante aproximarse a lo que plantea Germán Palacio: “Este proceso institucional avanzó así: la región fue considerada desde mediados del siglo XIX por el estado central como un gran baldío que, a comienzos del siglo XX, le otorgó la administración a la Iglesia a través de misiones. En 1959 esta política cambió cuando la Ley segunda la convirtió en una gran reserva forestal. Por todo este tiempo y hasta mediados de la década del setenta (Andrade, 2004; Correa, 2004), como en la nomenclatura colonial, se llamaban ‘territorios nacionales’ (Palacio, 2011, 96).

La exclusión del espacio amazónico colombiano en la política nacional

Dentro de los análisis respecto a la política exterior colombiana del siglo XX y de lo que llevamos del XXI, es común encontrar posturas que la catalogan como ajustada a los intereses y procesos desplegados desde Estados Unidos². Sin ir muy lejos en el tiempo, este trabajo encuentra asidero al examinar la forma como durante los ocho años de gobierno del ex presidente Uribe, la política exterior colombiana busco sacar réditos sintonizándose con la política de seguridad norteamericana, que tras los atentados del 9 de septiembre, se convirtió en la matriz sobre la cual se debían dar los enlaces políticos de ese país a nivel internacional, por lo menos hasta finales de la primera década del siglo XXI, lo que produjo una visión de un mundo dividido entre amigos o enemigos de la democracia y la libertad.

Definitivamente, esto empujó un buen bloque de las relaciones internacionales a fluir en torno a criterios de securitización, lo cual, para el caso colombiano, conllevó, junto con otros elementos, a que se radicalizaran ciertos “olvidos” tradicionales de los gobiernos nacionales. Uno de estos “grandes olvidos”, no precisamente involuntario, tiene que ver con la minimización de los problemas y temas relativos a la Amazonía dentro de las agendas públicas. Aunque eventualmente se escuchan pronunciamientos relativos a la necesidad de proteger estos territorios, y a la asignación de algunos recursos para ser ejecutados, no se ha visibilizado una postura gubernamental, de carácter nacional, que pretenda integrar de manera estructural a la Amazonía colombiana dentro de las diferentes instancias tomadoras de decisiones en materia de política interna y externa.

Ahora bien, la securitización y la bilateralización de la política exterior colombiana han operado como esquemas que no permiten el diálogo con enfoques más complejos para el manejo de los temas relativos a la Amazonía, por lo que esta ha sido reducida, en muchas políticas nacionales, a un espacio geográfico que es tenido en cuenta solo en la medida en que constituye en lugar de tránsito y operación de grupos armados al

² A propósito de esta característica de la política exterior colombiana, Tickner anota que: “Entre las tendencias históricas de la política exterior colombiana, la cercanía a los Estados Unidos es, sin duda, una de las más sobresalientes. Desde la pérdida de Panamá, Colombia ha buscado satisfacer sus objetivos diplomáticos principalmente por medio de la asociación con el país del norte” (Tickner, 2007, p. 91). Es decir, no se trata de algo nuevo en la forma de desarrollar la política internacional del país, sino que esta tendencia puede atender a patrones construidos a lo largo de la historia republicana nacional. Además de lo anterior, en términos comerciales, Colombia ha limitado la internacionalización de su economía al intercambio comercial con los Estados Unidos, como anota Pastrana: “Aunque no sea recíproco, la intensificación de las relaciones comerciales con los Estados Unidos y la renovación de la cooperación siempre han ocupado el primer lugar en la agenda diplomática colombiana. En la era Uribe, el Ministerio de Comercio contemplaba el TLC con los Estados Unidos. como ‘el camino para definir el trato comercial con el resto del mundo’ (2011, p. 4).

margen de la ley, narcotraficantes y contrabandistas. La Amazonía se ha convertido, en buena parte de las agendas gubernamentales, en un *locus* de intervención militar que debe ser controlado para evitar que los factores que hacen de Colombia un país inseguro se acrecienten.

Esta visión reafirma el rótulo de espacio periférico de los “territorios nacionales” que, aunque parte de la nación, carecen de institucionalidad, autonomía y capacidad de agencia en las agendas nacionales. Por lo mismo, se limita la posibilidad de pensar la Amazonía y sus habitantes como integrantes capaces de jugar un rol preponderante en el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Pero, ¿cuáles pueden ser algunas de las razones, si se quiere históricas, que sitúan a la Amazonía colombiana y a buena parte de los antiguos “territorios nacionales”, como territorios periféricos o excluidos? Inicialmente, y de manera muy precisa, Monteoliva alude a la centralización como uno de los elementos claves relacionados con la construcción de la república:

En términos generales, las lógicas unitarias y federales dejaron imborrables huellas territoriales. A finales del siglo XIX, en Colombia la Constitución de 1986 puso fin a la estructura federal vigente en el país hasta ese momento y definió al Estado colombiano como un “Estado centralizado políticamente y descentralizado administrativamente”, consolidándose un régimen presidencialista fuerte y un sistema político altamente centralizado. Lo anterior tuvo incidencia territorial en la medida que la descentralización administrativa propuesta se traducía en el hecho que gobernadores y alcaldes eran agentes de procedimiento del nivel central, en concreto del presidente de la República, pero carentes de toda autonomía y decisión territorial. Por lo tanto, el territorio, o mejor aún, los territorios todavía fragmentados, no estaban incorporados de manera real en la definición de las políticas nacionales. (Monteoliva, 2010, 290)

Como se ve, Colombia desarrolló un alto nivel de centralismo en la política nacional, sostenido en la figura del presidente como el eje de la autoridad política del país y esto, sin duda, es un ejemplo de las herencias históricas más relevantes de nuestra cultura política. Una de las explicaciones para ello puede ser que históricamente, sobre todo después de la Constitución de 1986, el Estado central ha tratado de aglutinar en sus estructuras nacionales la mayor parte del poder político y económico³, con el fin

³ Al respecto, Soto acota que “Con la expedición de la Constitución de 1886 el modelo federal autonómico se revierte. Mientras que en el sistema federal se da la pluralidad de estados, en el modelo unitario solo existe un Estado y, por lo tanto, una única soberanía; en este sentido, las divisiones territoriales solo tienen funciones administrativas. Es un modelo de centralización política y descentralización administrativa” (Soto, 2003, pp. 133-134). Si bien este esquema se implementó

de lograr una especie de cohesión social sostenida desde un único centro de poder. Por ello, entre otras cosas, lo que se ha visto en cuanto a la autonomía territorial durante el último siglo es una serie de políticas que, en materia de descentralización, han buscado, casi en su totalidad, evitar la generación de agenciamientos reales y estructurales por parte de las entidades territoriales⁴.

Así las cosas, buena parte de los otrora “territorios nacionales”, de los que hacía parte el Departamento del Amazonas, siguen manteniendo una relación de subordinación a la nación que los relega en cuanto a la toma de decisiones y a la participación en las instancias y momentos de definición de políticas, bien sean internas o externas, es decir, la exclusión se consolida como uno de los patrones más notorios frente al rol de la Amazonía en la política colombiana.

Un segundo elemento que puede explicar parte de la exclusión que ha vivido el espacio amazónico en la formulación de política pública se puede rastrear en la construcción de la nación colombiana; proceso en el cual, pese a su potencial estratégico, la Amazonía fue olvidada durante de buena parte de la historia republicana. En efecto, mientras se iba estructurando la república, tras las guerras de independencia, las instituciones republicanas iniciaron el despliegue de su poder “soberano” sobre la base de los esquemas territoriales que la colonia dejó. Muestra de ello, la concentración de las rutas comerciales entre los centros poblados, fundados por los españoles. Es decir, las divisiones territoriales implantadas por los españoles sirvieron de base para la distribución de las autoridades administrativas y para la interconexión económica de los territorios (Palacios y Safford, 2002, p. 32). Esto hizo que los territorios que resultaron más estratégicos y viables de controlar por las autoridades coloniales –fundamentalmente Los Andes centrales, las llanuras del Caribe y lo que hoy conocemos como los departamentos

en la Constitución de 1886 como intento de control de los poderes territoriales de las antiguas repúblicas federales, con la Constitución de 1991, más allá de la promulgación de artículos tendientes al incremento de la autonomía territorial, se mantuvo la puerta abierta a la centralización. Respecto a esto, y siguiendo con Soto (2003), se puede ver lo siguiente: “sin embargo, como lo precisa Sandra Morelli, existe una contradicción entre la parte dogmática y la parte orgánica del texto constitucional. En efecto, varios artículos del título XI de la organización territorial, abren la posibilidad de restringir y condicionar la autonomía, eluden una visión integral de la nueva organización territorial y le entregan al legislador y al juez constitucional la responsabilidad de determinar el peso y el significado de la autonomía en el modelo de Estado unitario (art. 287).” (Soto, 2003, pp. 135-136).

⁴ Sin ahondar mucho en lo anterior, una muestra de esos limitantes a una verdadera descentralización es el Sistema General de Participaciones con el que se opera en Colombia (Ley 715 de 2001), pues este condiciona las transferencias de recursos desde el nivel nacional al territorial en términos de cantidades, sectores y procedimientos que se deben considerar, por los gobiernos locales, para desarrollar la ejecución de los recursos.

de Antioquia, Valle del Cauca y los Santanderes— continuaran siendo los espacios de mayor presencia institucional republicana⁵.

Una de las consecuencias extremas de este sistema de operación territorial fue que el espacio amazónico colombiano —entre otros— fuera llevado al límite de no ser concebidos como parte del territorio nacional. Frente a esto vale la pena traer a colación las palabras de Palacios, en cuanto a este olvido republicano:

Rafael Reyes cuenta en sus memorias escritas en un viaje por el Mediterráneo, el Danubio y el Mar Negro en 1911, que los colombianos del sur del país pensaban, a comienzos de 1870, que después de Sibundoy y, a lo más, después de Mocoa, en el actual departamento de Putumayo, quedaba el reino de Portugal ya que de ese modo lo confundían con el imperio del Brasil. No debería sorprendernos este desconocimiento. Desde la segunda década del siglo XIX, las guerras de Independencia acentuaron el aislamiento relativo de la Amazonia producido por los fracasos misioneros que se habían evidenciado ya a fines del siglo XVIII. No obstante, esta situación de desconexión relativa con el resto del país fue vigorosamente revertida por la explotación de la quina después de 1870, aunque en el largo plazo, durante el siglo XX, los lazos volvieron a hacerse relativamente tenues hasta después de mediados de siglo en que volvieron a acentuarse. (Palacios, 2012)

Esta situación de desconocimiento sobre el espacio amazónico se mantuvo durante buena parte de la línea temporal colombiana y fue reforzada por los bajos niveles de crecimiento demográfico de esta región, lo cual limitó y limita la efectiva articulación económica y política de este espacio a los procesos de carácter nacional. Según datos del Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), referentes al censo de 2005, la región del Grupo Amazónico tenía un poco más de 290 mil habitantes, a pesar de representar cerca del 40% del territorio nacional. Es decir, la falta de población, unida a la baja presencia institucional y poca articulación a las cadenas productivas y comerciales nacionales, han hecho de la Amazonía colombiana un espacio, hasta cierto punto, desconocido. Prueba de ello es la política de zonificación y ordenamiento de la reserva forestal nacional que se adelanta a partir de la expedición, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de la Resolución 1518 de 2012, la cual pone en cumplimiento una serie de mandatos establecidos por la Ley 2 de 1959. Es decir, el país no tiene claridad, luego de más de cincuenta años, sobre la cantidad, tipología y ubicación de miles de predios baldíos, es decir, de tierras que le pertenecen al Estado.

⁵ Para ampliar sobre el énfasis de los gobiernos coloniales y republicanos en estos territorios, y el consecuente olvido o relegación de otros, véase James Lockhart y Stuart B. Schwartz (1992). También, resulta ilustrador aproximarse a Anthony McFarlane (1993).

El desconocimiento persiste en la política nacional hacia el Amazonas. Mientras en el siglo XIX no se tenía claridad sobre los surcos limítrofes que enmarcaban la Amazonía colombiana, en la actualidad, a pesar de la gran cantidad de estudios ambientales, no se conoce de manera objetiva la configuración territorial de este espacio. Lo anterior, sin duda, aparece crítico en momentos que se plantea permitir la explotación de grandes cantidades y tipos de recursos mineros en el espacio amazónico, la mayoría de las veces con un esquema de negociación que va en contra de los intereses de la nación y se enfoca en garantizar los beneficios de los inversionistas extranjeros (Simmonds, 2012, p. 91). Por ejemplo, en el 2011, el gobierno nacional, por medio de la Resolución 0045 de la Agencia Nacional de Minería declaró a cerca de 17 millones de hectáreas de la Amazonía como áreas mineras estratégicas y estableció una serie de incentivos a los inversores privados para que estos terrenos fueran explotados. Sin embargo, esta determinación resultó ser el producto de estudios poco integrales que no incorporaban de manera estricta las limitaciones en cuanto a la explotación minera que se deben atender en zonas de parques nacionales y predios no zonificados y alinderados. Por ello, tal decisión se vio enfrentada ante la Resolución 1518, mencionada anteriormente, en tanto que no se pueden adelantar estos procesos de explotación hasta que no se implementen las zonificaciones requeridas por la ley.

En definitiva, estos dos grandes factores –exclusión y olvido– han marcado de manera bastante profunda el lugar ocupado por el espacio amazónico en la política nacional, tanto a nivel interno como externo. Esta situación equiere ser cambiada por vínculos fuertes entre los estamentos sociales de estos territorios y las instancias nacionales decisoras en materia de políticas públicas. De esta manera, se podría generar las sinergias institucionales necesarias para darle una verdadera visibilidad y capacidad de agencia a los actores políticos de la región amazónica.

Securitización de la agenda del espacio amazónico

Como se planteó en páginas anteriores, buena parte de las políticas internas y externas de Colombia se han movido dentro de los códigos de la securitización, lo que significa que los temas relativos al control de las amenazas a la seguridad se enarbolan como las prioridades de las políticas públicas. Esta dinámica ha ido de la mano de la agenda internacional de Estados Unidos, a la que Colombia se ha mantenido cercana, buscando, de esta forma, posicionarse en la región y en el mundo por la vía de la obtención de favores (Solano y Dangond, 2010, p. 443). En este sentido, durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe, la estrategia sobre el espacio amazónico fue articular la gestión territorial nacional en la Amazonía, viabilizada mediante la constitución de los parques nacionales, con la lucha contra el terrorismo promovida por Estados Unidos. Esto permitió que el gobierno de entonces contara con grandes recursos para desplegar la presencia militar

del Estado colombiano con base en los recursos del Plan Colombia. En este sentido, Palacios plantea lo siguiente, en torno a la implementación de la política de Seguridad Democrática en la Amazonía colombiana:

En su combate contra las fuerzas guerrilleras de las FARC, las políticas de SD intentaron retomar el control territorial de la Amazonia donde ellas se habían hecho fuertes. Amalgamando real o semánticamente la guerrilla con el narcotráfico, ya que los Estados Unidos habían diseñado una política que permitiera combatir a este enemigo lejos de sus propias fronteras y hablaban de la lucha antidrogas en la fuente, es decir en los países productores, al gobierno de Uribe le cayó como anillo al dedo la idea de narcoterrorismo y pudo empezar a ejecutar los recursos obtenidos por la Administración anterior del presidente Andrés Pastrana (1998-2002), Plan Colombia, sin darle el crédito correspondiente. Pero como esos planes implicaron fumigaciones, incluidas algunas zonas de frontera, Uribe tuvo que responder a las críticas ambientales con un argumento muy poco sustentado de que la siembra de coca y su transformación constituía un verdadero ecocidio. Guerra contra las FARC y fumigaciones marcan los factores más relevantes con implicaciones ambientales. El caso de las fumigaciones en Ecuador es el más elocuente del problema transfronterizo ecológico. (Palacio, 2011, pág. 96)

Lo anterior se sustentaba en la imagen promovida por el gobierno de Uribe, en cuanto al espacio amazónico colombiano como “resguardo de la guerrilla”. Así las cosas, Uribe se encargó de construir un entramado de estrategias de seguridad que apuntaban a evitar que el departamento del Amazonas y sus departamentos aledaños, se mantuvieran como corredores de los grupos armados al margen de la ley y de narcotraficantes.

Para ello, como anota Palacio (2011, p. 98), se desarrollaron ciertos ajustes de la institucionalidad administrativa nacional interviniente en el Amazonas, como fue la reestructuración del Ministerio de Ambiente, con el fin de garantizar la sujeción de los tomadores de decisiones en este espacio ministerial, a los principios militaristas de Uribe. Además, promovió la idea de la intrínseca relación entre guerrilla y narcotráfico, ya no como “cuidadores” de los cultivos ilícitos, sino como productores, con lo que se formuló, por parte de su gobierno, la necesidad de acompañar el asedio militar a la guerrilla con la fumigación de los cultivos de coca, así estuviesen ubicados en territorios definidos como parques nacionales, pues el gobierno planteaba que estos habían sido permeados territorial e institucionalmente por las FARC.

El tema de las fumigaciones fue, sin duda, uno de los más álgidos en el escenario internacional, pues generó diversos pronunciamientos de rechazo por parte de los países limítrofes y de la Unión Europea, la cual amenazó con suspender la ayuda económica a los parques nacionales, si se continuaba con las fumigaciones aéreas (Palacio, 2011, p.

98). Este fue uno de los principales tropiezos que sufrió el despliegue del Plan Colombia⁶, pues conllevó a un reajuste de la política de erradicación, en tanto que Uribe se vio obligado a permitir los procedimientos manuales.

En este sentido, la agenda interna hacia el espacio amazónico no solo estuvo permeada, durante la era Uribe, por los viejos patrones de exclusión y olvido, sino que se sumó una revitalizada sujeción a la tendencia guerrerista de aquel gobierno, es decir, la securitización de los asuntos nacionales fue, mediante la implementación de la Política de Seguridad Democrática, la lógica imperante en la gran mayoría de los temas de las agendas internas y externas. Claro está, articulada a la búsqueda de recursos de Inversión Extranjera, por lo que resultaba y resulta entendible el afán de incrementar los niveles de seguridad de los territorios susceptibles de explotación minera, ambiental, turística o agropecuaria del país.

Ahora bien, estos movimientos “estratégicos” no eran muy bien vistos por los vecinos y se reforzó la idea de Colombia como un vector aislado de las tendencias regionales (Simmonds, 2012, p. 90), lo cual, con respecto a la participación del país en la OTCA, como espacio multilateral estratégico, significó bajos niveles de sintonía por parte del gobierno con los despliegues de este organismo. Sin duda, esto redujo el nivel de acople de Colombia con las construcciones discursivas y políticas sobre el Amazonas, situación preocupante en momentos que los países con porción amazónica han venido utilizando esta característica como herramienta de posicionamiento estratégico internacional, ya no sobre la base de una visión del espacio amazónico como un santuario natural que debe ser eternizado, sino sobre la base de la articulación efectiva de sus potencialidades naturales en los proyectos de desarrollo de sus sociedades.

⁶ Además de las tensiones con otros países de la región, elemento que ahondó el aislamiento de Colombia en el vecindario, múltiples ONG criticaron los efectos sobre los territorios y poblaciones de los programas de seguridad y erradicación del Plan Colombia. Un ejemplo fue un informe internacional de investigación publicado por la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) y otras instituciones similares, en 2005. Uno de los puntos que resaltaban el informe era el siguiente: “Asimismo, la misión constató que el Plan Colombia repercute de manera nociva en numerosos planos, de forma particularmente grave en este contexto: de una lado, la presencia estatal se reduce a una presencia policial y militar que se concentra en el control de la movilidad de la población sin generar ni garantizar las condiciones de seguridad que la población necesita, sino por el contrario llega incluso a derivar en bloqueos (alimentario, médico o de circulación) que los deja en una situación aun más vulnerable. De otro lado, en el plano ambiental la misión constató que las fumigaciones efectuadas dentro del marco del Plan Colombia tienen efectos nocivos para las cosechas, lo cual incide, no solamente en el plano económico del comercio de la población, sino también en el acceso mismo de las comunidades a la alimentación” (FIDH, 2005).

Vacíos estatales en la política de frontera y debilidades de la proyección hacia el exterior

Las características de la política interna del país y la particular visión de las élites son fuertes determinantes del comportamiento externo del mismo (Taliaferro, Lobell, y Ripsman, 2009, 20). Las ya descritas particularidades domésticas de Colombia y la forma como las élites conciben el país han redundado en una mínima conciencia sobre el territorio de frontera que, por sus características, es el escenario de transmisión entre la política interna y la política externa. Así, el descuido y el conocimiento casi nulo que los gobernantes andinos han tenido sobre la porción propia de la Amazonía, ha mantenido a esta vertiente, que geográficamente es el punto de encuentro de ocho de los países sudamericanos, prácticamente ausente de la agenda exterior.

La importancia de la Amazonía no es menor. Pastrana (2011), Herrera (2011), Pacheco (2012b) y Flandes (2012), entre muchos otros, ya han descrito el enorme potencial estratégico de esta inmensa zona del subcontinente. En un mundo en el que las fuentes hídricas se encuentran amenazadas, y por ende la vida misma en el planeta, el Amazonas resulta ser una de las principales reservas de agua dulce que aun se pueden encontrar. Por otra parte, su enorme biodiversidad ofrece, además del valor mismo de la preservación de la vida de miles de especies, la existencia de un enorme acervo genético con un potencial casi impredecible para el desarrollo de la industria farmacéutica, alimentaria y de la energía renovable, entre otras. Todo esto sin contar con que además la selva cuenta con grandes reservas madereras, mineras y de fuentes no renovables de energía.

Pese lo anterior, los países de la región, especialmente Colombia, han carecido de cualquier estrategia para aprovechar ese potencial. El país participó desde 1976 en las negociaciones que dos años después darían como resultado el Tratado de Cooperación Amazónica. Sin embargo, esto no puede interpretarse como un descubrimiento del propio territorio o como el comienzo de un interés en esta selva tropical. De hecho, el país mantuvo un rol pasivo frente al naciente liderazgo de Brasil que, en cabeza de su cancillería, fue el que inauguró la cooperación amazónica. Además, el mismo interés de Colombia en esta vertiente puede entenderse como un hecho coyuntural y como una excepción en su comportamiento exterior, dada la atipicidad que representó el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978), que se distanció un poco del estructural *Respice Polum* que reinaba entre las prioridades de la política exterior (Sanchez y Monroy, 2012, 324).

No resulta sorprendente, entonces, que al menos hasta comienzos de la década de 1990 la Amazonía no se haya caracterizado por la presencia del Estado. Por mucho tiempo, la percepción de vacío institucional y de zona carente de control estatal llevó a que, en importante medida, fuera la sociedad civil nacional y extranjera la que se encargara de imprimir en esta extensa región ciertas dinámicas de institucionalización. En 1995, la Secretaría Pro Tempore del Tratado de Cooperación Amazónica publicó

un estudio en el que daba cuenta de los avances que se habían presentado desde 1978 en materia de apropiación del territorio por parte de cada país. Según el *Inventario de proyectos y presencia institucional en la región Amazónica Colombiana* (Secretaría Pro Tempore TCA, 1995), la presencia del Estado era incipiente, atomizada y no coordinada, y quienes realmente se encargaban de transformar las dinámicas amazónicas eran las ONG.

Siendo la cuestión indígena el principal objeto de interés de las ONG con presencia en el Amazonas, multitud de ellas llegaron a crear programas conjuntos como el Coama⁷, que prácticamente suplantaban al Estado y tomaban decisiones sobre el territorio y las comunidades allí asentadas sin mediar políticas públicas que siquiera delimitaran o encausaran el campo de acción de estas organizaciones. No es descabellado leer esta situación como la existencia en el territorio amazónico de un poder paralelo al Estado que poco o nada respondía a los direccionamientos del mismo, pues este ni siquiera ejercía control presupuestal en tanto que la fuente de financiación de dichas organizaciones eran principalmente la Comisión Europea y las agencias de cooperación de países como Austria, Dinamarca y Holanda.

Resulta curioso que, a pesar de la existencia del Tratado de Cooperación Amazónica, fuera desde el nivel de las ONG que se impulsaran buena parte de los encuentros entre los países amazónicos para discutir sobre agendas definidas por la misma sociedad civil –nacional e internacional–. Incluso la forma de participación del Estado era mediada por las ONG, al punto que el mismo hizo parte, a través de la Defensoría del Pueblo y de la Unidad Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, por llamado de las mismas organizaciones no gubernamentales, de iniciativas de cooperación multilateral⁸ (Secretaría Pro Tempore TCA, 1995). Si bien desde 1991, a raíz de la nueva Constitución, Colombia empezó a legislar un poco más sobre la región a través de la creación de la figura del resguardo indígena, la sociedad civil siguió teniendo un rol más protagónico, al menos por el resto de la década de 1990.

De cualquier forma, y pese al poco dinamismo que tuvo en sus primeros años, el Tratado ya mostraba el potencial de ser una posible plataforma para la proyección internacional y regional de los países que lo conformaban. Años antes de que el mundo acogiera, en el seno de las Naciones Unidas, el concepto de “desarrollo sustentable”, como el enfoque que debía regir la intervención humana sobre la naturaleza, en contraste con la visión que concebía la naturaleza como combustible para el desarrollo del sistema productivo, el TCA ya le daba una mirada diferente a la Amazonía. Dicho tratado consignaba entre sus líneas el deber asignado a los Estados

⁷ Programa de Consolidación de la Amazonía Colombiana.

⁸ Este fue el caso de la iniciativa de Cooperación y Alianza del Norte y Oeste Amazónico (Canoa), en la que participaban las organizaciones no gubernamentales de la mano con los gobiernos de Brasil, Colombia y Venezuela.

miembro de buscar el “desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos” y la “preservación del medio ambiente y la conservación y utilización racional de los recursos naturales de estos territorios” (Valaderes, 2008, 5). No en vano, y como se referencia más adelante, las ideas que subyacían en esta primera etapa de la cooperación amazónica sirvieron años más tarde como plataforma para la proyección de liderazgo a nivel global.

En 1998, se decidió dar un nuevo impulso a los compromisos asumidos por los países en el Tratado de 1978 y, para ello, formaron la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, que solo entró en vigor en 2002, cuando Colombia fue último país en ratificar el nuevo tratado. Esta etapa también se explica principalmente por el liderazgo de Brasil y otros factores que serán analizados más adelante, y no mucho por un renovado interés de Colombia en el espacio amazónico que, en aquel tiempo, en el interludio entre los gobiernos de Pastrana y Uribe, poco relevante resultaba en el marco del fuerte –aunque no novedoso– alineamiento que en esos años se presentó con Estados Unidos y el paralelo distanciamiento con los países vecinos (Flemes, 2012, 32).

Paradójicamente, pese a la reticencia del gobierno colombiano a entrar en las dinámicas de cooperación e integración suramericana que tomaron forma con el comienzo del nuevo siglo, la ya mencionada securitización de la agenda exterior que vivió el país en esos años llamó la atención estatal sobre las problemáticas de la frontera amazónica. La cada vez más difícil relación con Venezuela y Ecuador, la mutua desconfianza con Brasil, la presencia de las guerrillas y las fuertes dinámicas del crimen transfronterizo que se aprovechaban del vacío estatal, convirtieron a la región selvática en tema de interés, pero más por motivo de las que se percibían como amenazas a la seguridad, que por las oportunidades de cooperación o por la revalorización estratégica de la zona. Sin embargo, transformaciones de la política interna y externa han cambiado en pocos años la percepción que Colombia –y Suramérica– tienen de la Amazonia, al punto de que este país haya empezado a despuntar como líder regional en la cuestión ambiental y concretamente en la vertiente amazónica.

El nuevo contexto amazónico

Finalizando la primera década del siglo XXI, se presentaron una serie de cambios en la política interna colombiana y en su percepción sobre el contexto internacional. La exclusividad del bilateralismo con Estados Unidos que rigió la política exterior durante gran parte de los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe, se vio afectada por el traspaso de poder del Partido Republicano al Partido Demócrata que tuvo lugar, primero en el Congreso y, luego, en la presidencia estadounidense. Esto, sumado a la crisis de la relación con Ecuador y Venezuela, que afectó fuertemente a las exportaciones colombianas, derivó en que para el final de su mandato, de forma tímida, en medio de

una estrategia de apostar al multilateralismo, se buscaran acercamientos a los demás países de la región (KAS, 2012, 25).

Estos esfuerzos no vieron resultados hasta cuando Santos sucedió en la presidencia a Uribe y, de forma más pragmática, desarrolló una nueva política hacia la región. Buscó, en primer lugar, la reconciliación de Colombia con los países del vecindario donde, en el mejor de los casos, las relaciones eran regidas por la desconfianza. Adicionalmente, y empoderándose de su rol de potencia secundaria en la región (Flemes, 2012, 19), le empezó a apostar al liderazgo, marcando al eje medioambiental y amazónico como uno de los escenarios para desarrollar esta estrategia. Así, por ejemplo, en la reciente Cumbre de Rio + 20 en 2012, que tuvo lugar en Brasil, Colombia propuso, con éxito, la incorporación a la agenda global de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (Pacheco, 2012a, 478). Como se ve, las concepciones de desarrollo que surgieron del TCA, les han servido a estos países para dejar su impronta en la agenda global.

Una de las razones que hace que Colombia pueda ser considerada una potencia secundaria es la tenencia de una gran cantidad de recursos naturales y su enorme biodiversidad. Estos recursos, además, le dan al país una visión particular en términos de qué objetivos deben buscar en el escenario internacional y, por ende, inciden fuertemente en la formulación de la política exterior (Pacheco, 2012a, págs. 474-476). Además de los recursos, la ubicación geográfica de Colombia la vuelve especialmente vulnerable al cambio climático producto de la degradación ambiental y, por eso, para el país es una prioridad impulsar una agenda multilateral que apunte hacia un sistema productivo global más amigable con el medio ambiente. Por estas consideraciones, uno de los temas más relevantes que surgió en Colombia, luego de la desecuritización de su agenda exterior, fue el medioambiental.

Ahora bien, los cambios en la visión colombiana se enmarcan en dos procesos interrelacionados que están teniendo lugar en el mundo y en Suramérica. De hecho, que la creación del TCA y más recientemente de la OTCA sean resultado del liderazgo de Brasil es un hecho relevante. En los últimos años, el gigante del sur ha venido consolidando una serie de aspiraciones globales y regionales que lo han llevado a diseñar nuevas estrategias para su relacionamiento con el vecindario y con el mundo. En efecto, desde comienzos de la década de 2000, un grupo de países ha venido ascendiendo en la estructura de poder global al punto de ser reconocidas como potencias emergentes que han venido a conformar nuevos polos de poder distintos a Estados Unidos y la Unión Europea, lo que ha derivado en un paulatino avance hacia un mundo multipolar en el que las regiones empiezan a ser cada vez más importantes y, por lo mismo, se consolidan unas novedosas dinámicas en los entornos de estas potencia emergentes (Flemes, 2010, 142).

Brasil, al ser una de esas nuevas potencias, ha incidido de un modo que no tiene precedentes en el contexto suramericano (Gomes, 2010). Con el comienzo del nuevo siglo, el sur del continente empezó a ser escenario de la proyección del poder de Brasil,

a punto que este fue definido como el espacio de influencia de la potencia regional (Spektor, 2011, 161). En este contexto, la Amazonía constituye una de las prioridades de la política exterior de dicho país, pues como lo recuerda Lafer (2002), esta selva es parte constituyente de su identidad y escenario de proyección estratégica hacia su futuro. En su rol de potencia regional emergente, ha buscado que ese espacio que utiliza como plataforma de su proyección se mantenga autónomo frente a poderes externos (Pastrana, Jost, y Flandes, Prólogo, 2012, 13), lo que hace que le resulte incomoda la tradicional influencia que ha tenido Estados Unidos en la región, así como la injerencia europea que deviene de su accionar en términos de la cooperación internacional en el Amazonas.

Esto hace entendible el inconformismo brasileño, referenciado por autores como Londoño (2011, 235), Carvajal (2011, 282) y Ramírez (2007, 163) acerca del acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos que traía la presencia militar de la superpotencia a las puertas del espacio amazónico. Así mismo, el hecho de que el conocimiento sobre las dinámicas amazónicas y el relacionamiento entre los países de la cuenca selvática fueran influenciadas por organizaciones de bandera europea, o nacionales con financiación externa, resultaba ser un tema de gran preocupación para la potencia regional que buscaba desarrollar la autonomía y limitar la injerencia internacional. Considerando todas estas variables, tiene sentido que Brasil haya impulsado la OTCA, así como su relanzamiento en 2009.

En suma, aunque de forma tardía, se puede intuir un descubrimiento por parte de Colombia –y en mayor o menor medida de algunos de sus vecinos– del espacio amazónico. La consecuencia de esto es de gran impacto, pues además de aprovechar el potencial de esta selva tropical, se hace posible enfrentar algunas de las principales amenazas que se ciernen sobre dicha zona: primero, las amenazas que tradicionalmente han sido percibidas como tales, siendo la deforestación o la minería ilegal ejemplos de estas. Segundo, permite enfrentar una forma más sutil y menos visible de amenaza, a saber, la de la internacionalización del Amazonas.

Las amenazas tradicionales

La Amazonia está expuesta a una serie de amenazas ampliamente reconocidas. Está expuesta, por ejemplo, a un fuerte proceso de deforestación causado por la expansión de la frontera agrícola en función de actividades tanto legales como ilegales. Esto dado que la debilidad de las legislaciones nacionales de los ocho países amazónicos permite que incluso actividades legales como la ganadería, devasten legalmente dicha región, a la par que la ausencia de control estatal resulta ser un caldo de cultivo para la proliferación de plantaciones de uso ilícito. Así mismo, la minería –tanto legal como ilegal– ha tenido un fuerte impacto sobre las fuentes hídricas, cuya afectación tiene el potencial de destruir el ecosistema amazónico.

La ausencia estatal, por otra parte, ha posibilitado la existencia de dinámicas criminales transfronterizas que atentan contra la seguridad de los países y especialmente a las comunidades indígenas de la región que con frecuencia son víctimas de diversas formas de violencia. Todo esto, además de ser grave por sí solo, trae consigo una serie de desafíos como lo es el llamar la atención de poderes extrarregionales que como en el ya mencionado caso del acuerdo para la utilización de bases militares en territorio colombiano por parte de Estados Unidos generan un ambiente tenso entre los países vecinos. En el mismo sentido, la afectación de las comunidades indígenas termina definiendo el objetivo de acción de una serie de ONGs a través de las cuales se hace palpable la influencia de potencias mundiales en un espacio que, al menos en este momento, está haciendo una fuerte apuesta por la autonomía y el autoagenciamiento.

Y dado que buena parte del valor estratégico que actualmente se le atribuye a la Amazonía proviene del enorme acervo genético que en ella reposa, la presencia de poderes extrarregionales, además de los desafíos políticos que implica, tiene el efecto negativo de que hace más probable que actores de esos países sean los que se hagan con los derechos de propiedad intelectual y patentes que harían posible el aprovechamiento económico de la selva.

La OTCA, y en general la cooperación amazónica, implican legislar sobre la Amazonía e integrarla a los respectivos territorios nacionales. Entre los ejes principales de la organización, se encuentran, por ejemplo, la creación de una infraestructura física que permita a los Estados acceder al Amazonas y producir integración entre los mismos; así como incrementar la investigación científica, tecnológica y la cooperación técnica para apropiarse regionalmente del potencial de esta selva (TCA, 1978; Protocolo de Enmienda, 1998). Y como se mencionó anteriormente, el principio rector tratado es el del desarrollo sostenible, lo que implica definir esas políticas que están pendientes desde hace muchos años, de qué parámetros debe tener la explotación de dicha región. Como se ve, si se satisfacen los objetivos de la OTCA, será posible hacer frente a las amenazas tradicionales que enfrenta dicha selva, la cual eventualmente podría ser puesta en consonancia con una estrategia de desarrollo responsable.

La internacionalización del Amazonas

En 2005, el ex comisionado de la Unión Europea, Pascual Lamy, expresó su preocupación sobre las amenazas que la “voracidad del subdesarrollo” implica para las selvas tropicales del mundo. Consecuencia de esa consideración, proponía que la Amazonía fuera protegida como patrimonio de la humanidad y, como tal, administrada internacionalmente (BBC, 2005). Más allá de la preocupación del ex comisionado, diferentes líderes del mundo industrializado han clamado por la internacionalización de las selvas tropicales, dada la incapacidad de los países del sur para protegerlas de la devastación (*The Guardian*, 2009).

Esta idea de que los países del sur viven en una minoría de edad kantiana que debe ser gestionada desde el norte para salvarlos de sí mismos se encuentra en la base del debate sobre la cuestión amazónica. Las afirmaciones de los líderes del mundo industrializado provienen de la concepción de que hay un norte racional que sabe aprovechar los recursos de forma responsable y un sur incapaz de entender siquiera la importancia del agua para el mantenimiento de la vida. Estos imaginarios constituyen una de las principales amenazas al agenciamiento autónomo que los países suramericanos deben desarrollar para aprovechar la Amazonía. No se están desvirtuando aquí las tradicionales amenazas que se ciernen sobre la selva suramericana que, como ya se ha afirmado, son reales. Pero lo que sostenemos es que así como existe una forma autónoma de enfrentarlas, existe otra forma que implica la renuncia al agenciamiento autónomo de la selva.

El discurso del antropocentrismo que acompañó el proceso de desarrollo de los Estados del norte consideraba que la naturaleza debía ser dominada y doblegada a favor del progreso del ser humano (Coronil, 2000, pág. 92). Esto constituyó el argumento que justificó la destrucción de los ecosistemas europeos y estadounidenses a favor de su progreso económico (Secreto, 2011, pág. 14). Pero, ahora, según la propuesta de los ya mencionados líderes del norte, los discursos que deben servir de perspectiva para definir qué se debe hacer con la Amazonía, son los del ecologismo y el humanismo administrado desde el norte. Sobra decir que no se está argumentando que la estrategia suramericana deba ser la de regresar al viejo antropocentrismo y arrasar la selva a favor del desarrollo. Lo que se pretende poner de manifiesto es que si el mundo administra el Amazonas, es el mundo el que lo patenta y, por ende, perderá el valor estratégico que puede tener para el futuro propio y para el actual dialogo entre el subcontinente americano y el mundo.

La OTCA no parte del ecologismo o del humanismo que afirman perseguir los líderes del norte que han propuesto su internacionalización, pero también se distancia del antropocentrismo que sirvió de excusa para la destrucción de la naturaleza en el mundo industrializado. Es ante todo una propuesta que pretende cobijar a la Amazonía con una visión propia que aproveche responsablemente el potencial estratégico de la selva y la proteja de las amenazas, tanto las tradicionales como la deforestación, como las más sofisticadas como la internacionalización (Betancourt, 2012).

La OTCA como escenario de integración y liderazgo

Dados sus atributos materiales, Colombia puede proyectarse como potencia ambiental (Pacheco, 2012b, pág. 544). Si bien durante el gobierno de Uribe se mantuvo alejada de dicho rol, en el gobierno de Santos ha habido una actitud más activa –aunque de momento no del todo relevante– para tener influencia en la agenda ambiental regional y global. No obstante, un mayor compromiso de Colombia con la OTCA podría ser la base para tener una mayor influencia en el espacio suramericano.

Hoy en día, la organización es uno de los principales vectores de integración en Sudamérica (Valaderes, 2008, 6) y, dadas las características materiales de Colombia, es uno de los escenarios en los que más probabilidades tendría de ejercer un liderazgo efectivo. Recientemente, factores como el desempeño y la proyección económica del país, así como su estrategia de inserción internacional, han llevado a que su rol nacional se empiece a inclinar más por ser un país cooperante y proactivo, y no mero receptor de ayuda internacional (Pastrana y Vera, 2012b, 202). Pero desempeñar ese nuevo rol no es fácil en escenarios como la CAN, que se encuentra prácticamente en abandono; en Mercosur, donde solo se cuenta con membresía de Estado asociado, o en Unasur, donde el liderazgo es más disputado. Considerando lo anterior, en la OTCA hay mucho por ganar.

Esta organización, en la que participan buena parte de los países suramericanos, sirve de puente entre el grupo de los andinos y el Mercosur, que es posiblemente el principal escenario de integración del sur del continente. Si Colombia logra dejar su impronta en el desarrollo de un sistema de gobernanza regional, podrá imprimirle unas dinámicas que le sean convenientes, por ejemplo, para el control del crimen transfronterizo, del cual es uno de los países más afectados. Así mismo, varios de los principales proyectos que residen en la organización apuntan a generar interconexión de infraestructura que a Colombia le sería muy conveniente dada la importante expansión que está viviendo su economía. Incluso, el país debe apostar seriamente al desarrollo de capacidades investigativas y tecnológicas para poder sacarle, en cabeza propia, provecho al ya referenciado acervo genético con que cuenta la selva, y para esto, será de gran ayuda la concreción de alianzas con Brasil, país que ya está trabajando en ese sentido.

Finalmente, hay que considerar que en el mundo contemporáneo no son muy viables los enfoques del antropocentrismo, el ecologismo o el humanismo para gestionar los recursos materiales. La OTCA encarna una alternativa importante a esos enfoques en tanto que es pionera en la propuesta de considerar que los recursos naturales se pueden aprovechar de forma sustentable y amigable con el medio ambiente. Como se dijo antes, el TCA defendía esta visión desde mucho antes de que la ONU la acogiera como propuesta propia y, recientemente, Colombia, un país que por lo general tiene poca capacidad de establecer temas de la agenda global, fue ampliamente escuchado en Rio + 20. En suma, la OTCA tiene un enorme potencial que puede ayudar a producir una interdependencia compleja en la región que eventualmente derive en un proceso de integración y, además, le ofrece a Colombia unas excelentes perspectivas de liderazgo regional.

Conclusiones

Inicialmente, se puede concluir que la exclusión del Amazonas en el proceso de construcción de la nación colombiana ha conservado la herencia colonial de considerar a la Amazonía como espacio periférico. El suroriente del país, entre otras regiones, se ha

mantenido excluido de la producción de leyes y apartado de la presencia estatal, provocando, así, el desarrollo de dinámicas que afectan la seguridad del país y ponen en peligro la conservación de la zona selvática. Esto ha redundado en que, a modo de círculo vicioso, el Amazonas solo sea considerado como un problema que debe tratarse desde la perspectiva de la seguridad, lo que refuerza su concepción como periferia excluida. Es decir, se requiere un cambio estructural en la forma como el gobierno colombiano percibe la Amazonía. Dejando de verla como un espacio periférico que solo se limita a tener potencial ecológico y a ser lugar de tránsito de grupos armados al margen de la ley y de narcotraficantes.

En términos prácticos, resulta fundamental concluir el proceso de zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal y la clasificación de los predios baldíos, como condición para poder definir de manera técnica las acciones sobre el territorio y, al mismo tiempo, tener claridad sobre su verdadero potencial ambiental, económico y político.

Estos elementos aparecen como condiciones necesarias para que el país se sintonice con las transformaciones en la política global, regional, y más recientemente nacional, que han llevado a un renovado interés en la Amazonía, lo que se explica en el relanzamiento de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.

Ahora bien, pese a que no se le ha dado a la organización la importancia que se merece, esta puede ser el punto de partida para que Colombia y los demás países de la cuenca amazónica se empoderen de su selva, aumenten la presencia estatal, desarrollen una legislación fuerte para protegerla y aprovecharla y mantengan alejadas una serie de amenazas que se ciernen sobre ella.

Además, en pro del posicionamiento regional de Colombia, la OTCA debe ser valorada también como un vector de la integración regional, que ofrece grandes perspectivas de liderazgo para el país, que puede desarrollar allí el rol de potencia ambiental, para cuyo ejercicio cuenta con unas capacidades materiales apropiadas.

Referencias bibliográficas

- BBC Mundo.com (2005). “Brasil no cederá el Amazonas”. En línea: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4299000/4299623.stm.
- Betancourt, R. (2012). “La internacionalización del Amazonas y otras cuestiones coloniales: hacia la remitificación de la anarquía en las Relaciones Internacionales”. *Revista Academia y Virtualidad*. 5 (1). Facultad de Estudios a Distancia.
- Carvajal, L. (2011). “El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuasión por soberanía?”. En D. Cardona. *Colombia: una política exterior en transición* (273-307). Bogotá: Fescol.
- Coronil, F. (2000). “Naturaleza del poscolonialismo: del eurocentrismo al globocentrismo”. En E. Lander. *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso.

- FIDH (2005). “La frontera entre Ecuador y Colombia: fumigaciones y violencia”. En línea: <http://www.fidh.org/La-frontera-entre-Ecuador-y>.
- Flemes, D. (2010). “O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (1): 141-156.
- Flemes, D. (2012). “La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico”. En S. Jost. *Colombia. ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (19-38). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Gomes, M. (2010). “Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53: 151-168.
- Herrera, B. (2011). “La proyección regional y mundial de Brasil: un desafío para la política exterior del Estado colombiano”. En E. Pastrana, S. Jost y M. L. Márquez. *Más allá de la seguridad democrática. Agenda hacia nuevos horizontes* (475-484). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- KAS. (2012). “La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos?”. *KAS Paper* 15. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Lafer, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lockhart, J. y S. B. Schwartz, (1992). *América Latina en la Edad Moderna. Una historia de la América española y el Brasil coloniales*. Madrid: Akal.
- Londoño, J. F. (2011). “Colombia y Estados Unidos: ¿Una relación por revisar?”. En D. Cardona. *Colombia: Una política exterior en transición* (235-272). Bogotá: Fescol.
- McFarlane, A. (1993). *Colombia antes de la independencia. Economía, sociedad y política bajo el dominio Borbón*. Bogotá: Banco de la República y Áncora.
- Monteoliva, A. (2010). Territorio y gobernabilidad: la inacabada construcción territorial en Colombia. En E. Pastrana, S. Jost y M. Marquez. *Más allá de la seguridad democrática. Agenda hacia nuevos horizontes* (281-290). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Pacheco, Y. (2012a). “Colombia y Brasil y su proyección como potencias ambientales”. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flemes. *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (473-497). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Pacheco, Y. (2012b). “Colombia y su pretensión de liderazgo regional en la política ambiental”. En S. Jost. *Colombia. ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (543-561). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

- Palacio, G. (2011). "Suelo, subsuelo y vuelo. Los previsibles desafíos ecopolíticos para la región amazónica colombiana". En H. Alimonda. *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: Clacso.
- Palacios, G. (2002). *Corografía, quina y catequización: historia amazónica entre 1850 y 1920*. En línea: <http://www.estudiosecologistas.org/docs/reflexion/ecohistoria/Corografiaquina.pdf>.
- Palacios, M y F. Safford (2002). *Colombia. País fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Norma.
- Pastrana, E. (2011). "El papel de Brasil en la integración amazónica". *Perspectiva. Revista Latinoamericana de Política, Economía y Sociedad*: 63-65.
- Pastrana, E. (2011). "Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil. Plataforma democrática. En línea: http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Plataforma_Democratica_Working_Paper_14_2011_Espanhol.pdf.
- Pastrana, E. y D. Vera (2012b). "Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria de Suramérica". En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes. *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica? (187-234)*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Pastrana, E.; S. Jost y D. Flandes (2012). "Prólogo". En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes. *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica? (13-21)*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Ramírez, S. (2007). "Colombia y Brasil: una lenta y paradójica aproximación". En W. Hofmeister, F. Rojas y L. G. Solís. *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos. Tomo 1: América Latina (135-174)*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.
- Sanchez, F. y C. Monroy (2012). "Actores, decisión y construcción de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos en la era Santos". En S. Jost. *Colombia. ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior (323-335)*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Secretaría Pro Tempore TCA. (1995). *Inventario de proyectos y presencia institucional en la región Amazónica Colombiana*. Lima: TCA.
- Secreto, M. V. (2011). "Ese comunismo estéril en que vegetan'. El individualismo agrario frente a las formas ancestrales de propiedad de la tierra". En H. Alimonda. *La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la ecología política latinoamericana (113-123)*. Buenos Aires: Clacso.

- Simmonds, O. (2012). "Comercio exterior e inversión: entre la improvisación y la subsunción". En S. Jost. *Colombia. ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- The Guardian* (2009). "Copenhagen: Barack Obama backs Norway-Brazil forest protection plan". En línea: <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/dec/10/obama-backs-norway-brazil-forest-plan>.
- Solano, M. y C. Dangond (2010). "El narcotráfico en Colombia como tema de la agenda internacional". En E. Pastrana, E. Jost y M. Márquez. *Más allá de la seguridad democrática: agenda hacia nuevos horizontes* (431-447). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Soto, D. (2003). "La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía". *Revista Opera* 3 (3). Universidad Externado de Colombia: 133-152.
- Spektor, M. (2011). "El regionalismo de Brasil". En B. Sorj y S. Fausto, *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas* (161-198). Buenos Aires: Plataforma Democrática.
- Taliaferro, J.; S. Lobell y N. Ripsman (2009). *Neoclasical Realism, the State, and foreign policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tickner, A. (2007). "Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales". *Colombia Internacional* 65. Bogotá: Universidad de los Andes: 90-111.
- Valaderes, T. (2008). "La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica: presentación". En J. Altmann. *Dossier Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)* (5-9). San José: Flacso.